

Analisis CSIS

Revitalisasi Sistem Politik dan Dinamika Politik Lokal

ANALISIS PERISTIWA

- ☐ *Tinjauan Perkembangan Politik:*
 - Perjuangan Menegakkan Keadilan versus Legal Formal
- ☐ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
 - Proyeksi Perekonomian Indonesia 2010
 - Kondisi Pertumbuhan Ekonomi dan Perdagangan Indonesia Terkini
- ☐ *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*
 - Analisis Perkembangan Lingkungan Strategis: Tren dan Tantangan ke Depan

ARTIKEL

- ☐ Revitalisasi Sistem Politik untuk Kemajuan Bangsa
- ☐ Dinamika Politik Lokal dalam Kebijakan Penyusunan APBD: Studi Kasus Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan
- ☐ Kampanye dan Kinerja Mesin Parpol dalam Pilkada di Nusa Tenggara Timur
- ☐ Peran Negara dalam Pembangunan Ekonomi dan Politik



CENTRE FOR
STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Logo CSIS



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: Nalar Ajar Terusan Budi. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas

menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi – tiadanya sikap a priori – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat Nalar Ajar Terusan Budi yang tertera pada lingkaran piringan adalah surya sengkala: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. Nalar menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, Ajar berwatak 7, Terusan berwatak 9, dan Budi berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. Nalar Ajar Terusan Budi juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna Nalar Ajar Terusan Budi adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Vidhyandika D. Perkasa

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Rizal Sukma, Raymond Atje,
Medelina K. Hendytio

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908

Analisis CSIS

Vol. 38, No. 4, Desember 2009

ISSN 1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

476 – 477

ANALISIS PERISTIWA

☐ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Perjuangan Menegakkan Keadilan versus Legal Formal
M Sudibjo

479 – 497

☐ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- Proyeksi Perekonomian Indonesia 2010
Pande Radja Silalahi
- Kondisi Pertumbuhan Ekonomi dan Perdagangan Indonesia Terkini
Fajar B Hirawan dan Widdi Mugijayani

498 – 506

507 – 522

☐ *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*

- Analisis Perkembangan Lingkungan Strategis: Tren dan Tantangan ke Depan
Evan A Laksmana

523 – 533

ARTIKEL

- #### ☐ *Revitalisasi Sistem Politik untuk Kemajuan Bangsa* *Tri Pranadji*

534 – 551

- #### ☐ *Dinamika Politik Lokal dalam Kebijakan Penyusunan APBD: Studi Kasus Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan* *Azikin Solthan*

552 – 588

- #### ☐ *Kampanye dan Kinerja Mesin Parpol dalam Pilkada di Nusa Tenggara Timur* *Gregorius Sahdan*

589 – 614

- #### ☐ *Peran Negara dalam Pembangunan Ekonomi dan Politik* *Budi Rajab*

615 – 647

PENGANTAR REDAKSI

Esensi revitalisasi dan pembangunan sistem politik adalah pendidikan politik bagi masyarakat luas. Sesuai dengan cita-cita *founding fathers*, pendidikan politik pada masyarakat tidaklah cukup hanya dengan mengedepankan slogan politik, misalnya “tegakkan demokrasi yang jujur dan adil dalam Pemilu” atau “birokrasi anti korupsi”. Dalam artikel berjudul “Revitalisasi Sistem Politik untuk Kemajuan Bangsa” *Tri Pranadji* menulis bahwa slogan politik, sebagai penunjuk jalan bersama, boleh saja dibuat dan disebarluaskan oleh kalangan elite, namun membangun kerangka kerja yang sistematis agar pencapaian slogan tersebut lebih terjamin dan terukur adalah keharusan. Jika masyarakat tidak dilibatkan secara intensif dalam membangun kerangka kerja tersebut, maka esensi penyelenggaraan pendidikan politik belum berjalan dengan baik.

Artikel *Azikin Solthan* berjudul “Dinamika Politik Lokal dalam Kebijakan Penyusunan APBD: Studi Kasus Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan” dalam penelitiannya antara lain menyimpulkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai salah satu komponen sistem kebijakan pemerintah pasca Pilkada di Bulukumba, belum berhasil mendorong peningkatan kemandirian daerah sehingga kebijakan APBD dalam implementasinya, belum mendukung sepenuhnya proses demokratisasi lokal. APBD sebagai fungsi legislasi DPRD seharusnya mampu meningkatkan kapabilitas ekstraktif, kapabilitas regulatif dan kapabilitas alokatif pemerintah daerah yang justru merupakan indikator peningkatan aksesibilitas dan peningkatan keunggulan kompetitif pemerintah daerah dalam proses demokratisasi.

Kampanye yang dilakukan menjelang penyelenggaraan Pilkada merupakan salah satu kuadran demokrasi di aras lokal. Kampanye juga sangat menentukan kemenangan pasangan kandidat yang berkontestasi dalam Pilkada. Kampanye sendiri sering didefenisikan sebagai pertarungan komunikatif dengan menggelar sederetan peristiwa komunikasi yang dilaksanakan berdasarkan rencana dan yang

memiliki tujuan ganda. Di satu sisi, kampanye bertujuan untuk meyakinkan pemilih agar memilih kandidat yang mereka kenal, berkualitas dan dianggap mampu memperjuangkan aspirasi pemilih. Di sisi yang lain, kampanye berusaha mengalahkan lawan dengan menjejali pemilih sederetan daftar program dan isu strategis yang akan diperjuangkan. Dalam tulisan berjudul "Kampanye dan Kinerja Mesin Parpol dalam Pilkada di Nusa Tenggara Timur", *Gregorius Sahdan* secara khusus menguraikan kampanye dalam Pilkada NTT tahun 2008, sekaligus mencari jawaban apakah mesin partai benar-benar efektif bekerja dalam kampanye tersebut.

"Peran Negara dalam Pembangunan Ekonomi dan Politik" sebagai tulisan terakhir yang ditulis *Budi Rajab* menyebutkan, bila mengamati arah pembentukan format politik pada rezim reformasi sekarang ini nampak lebih memihak pada penguatan lembaga-lembaga kenegaraan, sedangkan lembaga-lembaga kemasyarakatan belum banyak mempunyai kekuatan untuk mengontrol lembaga-lembaga kenegaraan itu. Dengan kata lain, demokrasi yang sedang dibentuk di Indonesia sekarang ini belum menunjuk pada ciri demokrasi yang partisipatif, yang memperlihatkan adanya kendali yang kuat atas peran lembaga-lembaga kenegaraan oleh lembaga-lembaga kemasyarakatan. Dalam demokrasi yang partisipatif, bukan demokrasi yang formal seperti kini berlangsung, ada hubungan-hubungan relasional yang sejajar yang saling mengendalikan antara lembaga-lembaga kemasyarakatan dan lembaga-lembaga kenegaraan.

Selain artikel, pada penerbitan Analisis kali ini juga disertai tinjauan perkembangan politik, ekonomi dan tinjauan perkembangan regional dan global, yang ditulis oleh para staf peneliti CSIS mengenai berbagai isu mutakhir.

REDAKSI

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Perjuangan Menegakkan Keadilan versus Legal Formal

M Sudibjo

PENGANTAR

Dalam tiga bulan terakhir ini, Indonesia menghadapi krisis politik dan hukum. Seluruh energi bangsa terkuras untuk menghadapi proses politik. Proses politik sepanjang sepuluh bulan pertama tahun 2009 berjalan relatif baik. Namun, tiga bulan terakhir terjadi keguncangan dalam politik. "Perjuangan Menegakkan Keadilan versus Legal Formal" merupakan judul artikel ini. Setidaknya, ada tiga kasus yang dalam tiga bulan terakhir ini marak di media massa. *Pertama*, kasus yang menimpa Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Bibit Samad Rianto dan Chandra M Hamzah, yang dianggap sebagai usaha kriminalisasi terhadap kedua pimpinan KPK. *Kedua*, kasus pembunuhan terhadap Nasrudin Zulkarnaen, Direktur PT Rajawali Putra Banjaran, yang diduga diotaki oleh Ketua KPK Antasari Azhar. *Ketiga*, kasus Bank Century.

Dalam persidangan kasus-kasus tersebut, sebagian masyarakat begitu antusias mengikuti kasus-kasus tersebut dengan antusias, baik melalui media elektronik maupun media cetak lewat penyajian berita yang sangat terbuka. Para pendukung atau pengecam dari kasus-kasus tersebut pun tidak lepas dari pemberitaan. Berita, karangan, analisis, tajuk rencana, editorial, wawancara, perdebatan, dan unjuk rasa, termasuk komentar dari para elite politik, muncul setiap hari.

Pada kasus Bibit-Chandra yang diperdengarkan melalui kaset rekaman di sidang Mahkamah Konstitusi (MK), pada tanggal 3 November 2009 antara lain berisi percakapan Anggodo Widjojo dan kawan-kawannya, serta beberapa besar hukum yang melibatkan sebuah konspirasi para penegak hukum dengan masyarakat sipil. Dari skandal hukum itu, kepercayaan masyarakat kepada lembaga dan aparat penegak hukum, turun ke titik nadir.

Pembentukan Tim Independen Verifikasi Fakta dan Proses Hukum Kasus Bibit dan Chandra yang lebih dikenal sebagai Tim 8, yang dibentuk oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) untuk menangani kasus ini, dianggap sebagai upaya pemerintah untuk mengembalikan citra penegakkan hukum yang sedang mengalami keterpurukan. Kasus Bibit dan Chandra, pun rekomendasi dari Tim 8 yang disampaikan ke Presiden. Bibit dan Chandra, akhirnya aktif kembali di KPK.

Sementara pada kasus Antasari Azhar dan kasus Bank Century hingga kini masih terus berlangsung. Bahkan kasus Bank Century kini memasuki proses penggunaan hak angket yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Unjuk rasa menuntut penuntasan kasus Bank Century dan tuntutan pengunduran diri mantan Gubernur Bank Indonesia, yang kini Wakil Presiden Boediono dan Menteri Keuangan Sri Mulyani, marak di beberapa daerah.

Momentum Hari Anti Korupsi Dunia pada tanggal 9 Desember 2009 lalu pun digunakan oleh para demonstran anti korupsi secara serentak di beberapa daerah untuk melakukan aksi protes terhadap praktik korupsi yang akhir-akhir ini justru makin marak terjadi di Indonesia. Situasi ini membuat pemerintah kewalahan dalam mengantisipasi kerusuhan yang mungkin terjadi dan tidak terkendalikan. Betapa tidak, beberapa hari sebelum peringatan itu, sempat beredar isu bahwa aksi gerakan anti korupsi ditunggangi oleh para elite, yang dianggap tidak puas dengan kebijakan pemerintah. Bahkan beredar isu akan terjadi kerusuhan besar, sehingga dikhawatirkan dapat menggulingkan pemerintahan SBY. Namun demikian, aksi gerakan anti korupsi akhirnya berjalan secara damai dan isu akan terjadi kerusuhan tidak terbukti.

KRIMINALISASI PIMPINAN KPK

Berita yang menyuguhkan perseteruan antara lembaga hukum Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Kepolisian dan Kejaksaan Agung, cukup menyita perhatian masyarakat. Bahkan seolah Kepolisian dan Kejaksaan Agung dituduh telah melakukan upaya kriminalisasi terhadap dua Wakil Ketua KPK menjadi tersangka. Perseteruan antar lembaga-lembaga penegak hukum ini kemudian dikenal dengan istilah cicak (KPK) melawan buaya (Polisi). Istilah ini dikemukakan oleh Kabareskrim Polri Susno Duadji. Bahkan kemudian dengan adanya kerja sama antara Polisi dan Kejaksaan Agung untuk menangani perkara yang menyudutkan dua pimpinan KPK, dengan menjadikan status Bibit dan Chandra masuk dalam tahanan Kepolisian, istilah itu berkembang menjadi godzilla (Polisi dan Jaksa) melawan cicak.¹ Meski upaya pihak Polisi yang dibantu Kejaksaan Agung, cukup lemah, namun mereka berupaya mengajukan dua Wakil Ketua KPK nonaktif, Bibit dan Chandra, ke pengadilan.

Usaha kriminalisasi yang terungkap dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi (MK) dengan membuka rekaman pembicaraan antara Anggodo Widjojo, adik Anggoro Widjojo, tersangka kasus korupsi proyek Sistem Komunikasi Radio Terpadu (SKRT) di Departemen Kehutanan, dengan sejumlah pejabat di Kejaksaan Agung itu, semakin nampak dengan rekayasa penetapan Bibit dan Chandra sebagai tersangka dengan tuduhan menerima suap. Padahal penyuapan ini hanya berasal dari testimoni Antasari Azhar, yang kemudian dibantahnya sendiri karena itu merupakan testimoni Anggoro Widjojo. Tuduhan tersebut juga janggal karena berubah-ubah, dari penyuapan, penyalahgunaan wewenang, kemudian sampai pada tuduhan pemerasan. Kasus ini menjadi rumit, karena makelar-makelar kasus maupun mafia peradilan pun tetap bebas, tidak tersentuh hukum, seperti Anggodo Widjojo yang hingga kini masih

¹ Baca Koran Tempo, 12 November 2009. Di tengah panasnya isu "Cicak vs Buaya", Jaksa Agung Hendarman Supandji menyebutkan istilah "godzilla" untuk menggambarkan kerja sama polisi dan jaksa untuk menangani perkara itu. Menurut Jaksa Agung, kalau kepolisian bertindak sendiri, itu kan buaya, tetapi kalau bersama-sama dengan jaksa sudah bukan buaya lagi, melainkan godzilla.

bebas. Dalam percakapan rekaman itu, juga disebut-sebut nama Presiden SBY dan Kabareskrim Susno Doudji.

Mengikuti perkembangan kasus Bibit dan Chandra, bahwa kasus itu bukan semata-mata soal hukum belaka, akan tetapi telah merambah ke soal politik. Kasus ini merupakan skandal politik tingkat tinggi. Oleh sebab itu dituntut penyikapan yang benar dan tepat. Klarifikasi Presiden SBY tentang "pencatutan nama" dalam rekaman itu, belum cukup. Presiden harus bertindak lebih tegas dan transparan. Tidak cukup hanya berteori, tetapi Presiden perlu membentuk Tim Investigasi yang independen untuk mengusut pihak-pihak yang terlibat dalam lingkaran skandal perseteruan KPK – Polri – Kejaksaan Agung.

Presiden harus turun tangan, dan ini bukan berarti mengintervensi proses hukum, melainkan menjernihkan proses hukum secara transparan.² Apabila hal itu tidak dilakukan, tidak salah bila masyarakat menilai bahwa nama Presiden SBY tidak "dicatut" melainkan karena Presiden malah terlibat.³ Tim investigasi perlu melibatkan elemen lintas institusi, termasuk perwakilan masyarakat sipil, dan bukan dari institusi penegak hukum, seperti Polri dan Kejaksaan Agung yang terlibat dalam perseteruan ini.

Sementara itu, Bibit dan Chandra mengajukan usul kepada MK agar melakukan uji materi Undang Undang tentang KPK. Tetapi MK menolak menerbitkan putusan sela terkait dugaan kasus pidana yang dihadapi Bibit dan Chandra itu. Alasannya, MK tidak bisa melakukan intervensi proses hukum pidana itu. MK tidak mengadili perkara pidana, melainkan perkara undang-undang. Meskipun MK tidak dapat mengintervensi proses penyidikan yang dilakukan Kejaksaan Agung dan Polri, tetapi MK telah memanggil KPK sebagai pihak terkait dalam uji materi undang-undang tersebut. Kehadiran KPK sangat penting dalam persidangan uji materi, karena MK tidak mungkin memutus perkara yang berhubungan dengan KPK tanpa mendengarkan keterangan lembaga yang bersangkutan. Bibit dan

² Baca penjelasan Ketua MK Mahfud MD, dalam koran Jurnal Nasional, 29 Oktober 2009.

³ Baca penjelasan Ketua Setara Institute, Hendardi, dan Direktur Pusat Kajian Anti Korupsi (Pukat) UGM, Zaenal Muchtar, dalam koran Jurnal Nasional, 29 Oktober 2009.

Chandra berada dalam keadaan defensif, meskipun gerakan membela Bibit dan Chandra semakin membesar.⁴

Ditahannya Bibit dan Chandra oleh pihak kepolisian, 29 Oktober 2009, dengan alasan penyalahgunaan wewenang, makin memperuncing masalah. Menurut Wakil Kepala Badan Reserse Kriminal Mabes Polri Irjen (Pol) Dikdik Mulyana Arif Mansur dalam penjelasannya bahwa mulai tanggal 29 Oktober 2009 polisi (penyidik) menggunakan haknya untuk menahan kedua Wakil Ketua KPK nonaktif itu karena unsur obyektif (sanksi kurungan di atas lima tahun) dan unsur subyektif (tersangka mempersulit penyidikan melalui pembentukan opini publik dengan serangkaian jumpa pers selama penyidikan berjalan) telah terpenuhi.

Penjelasan pihak kepolisian itu tidak menenangkan masyarakat ataupun menyurutkan para pendukung Bibit-Chandra, akan tetapi justru sebaliknya, timbul aksi protes dan ketidakpuasan dari masyarakat. Selain alasan penahanan itu sangat lemah karena polisi tidak konsisten memakai pasal yang disangkakan, Bibit dan Chandra juga tidak pernah mempersulit proses penyidikan. Sementara, penahanan itu justru menimbulkan serangan balik, khususnya kepada kepolisian, baik dalam bentuk meluasnya unjuk rasa maupun pernyataan-pernyataan, serta pembelaan terhadap Bibit dan Chandra.

Bahkan banyak tokoh-tokoh nasional, termasuk para mantan petinggi-petinggi negara ini, seperti mantan Presiden Abdulrahman Wahid, dan mantan Ketua Umum PP Muhammadiyah Syafii Maarif, Ketua Umum PP Muhammadiyah Din Syamsuddin, Ketua Umum PB NU Hasyim Muzadi, para cendekiawan, seluruh anggota Fraksi Hanura di DPR, dan banyak politisi lainnya, memberikan dukungan moral. Mereka juga siap menjadi jaminan atas penahanan dua pimpinan KPK nonaktif itu. Sementara gerakan *facebooker*, melalui dunia maya, yang mendukung Bibit dan Chandra telah mencapai lebih dari dua juta orang pendukung.

Konflik kepentingan antara lembaga penegak hukum ini telah menimbulkan *distrust* di masyarakat dan disfungsi tatanan hukum nasional. Penahanan Bibit dan Chandra itu bisa berkembang seperti

⁴ Baca penjelasan Ketua MK Mahfud MD, dalam Koran Jurnal Nasional, 29 Oktober 2009.

penahanan Aung San Suu Kyi di Myanmar, sebagai simbol perlawanan terhadap pemerintah.⁵

Apabila masalah ini tidak cepat diselesaikan secara bijak, maka kepercayaan masyarakat pada Presiden dan institusi maupun aparat penegak hukum makin menurun dan sangat mungkin mengganggu pelaksanaan program 100 hari Kabinet Indonesia Bersatu II. Karena kasus ini sangat berpotensi menimbulkan konflik horizontal maupun vertikal yang membahayakan integrasi bangsa, maka diperlukan penyelesaian politik yang bijak dan berani agar tuntas, dan tidak direkayasa dalam proses penegakkan hukumnya. Konflik antara penegak hukum hanya menguntungkan para koruptor, karena diduga para koruptor berada dibalik kekisruhan ini.

Konflik dan kekisruhan antara institusi penegak hukum ini, akhirnya juga sulit untuk tidak merambah ke institusi kepresidenan. Ini bukan hanya karena nama Presiden SBY "dicatut", melainkan juga karena ketiga lembaga itu berada di bawah Presiden. Presiden memang meminta agar persoalan pencatutan namanya itu diusut tuntas, akan tetapi tidak ada tindak lanjutnya. Dalam suasana memanas oleh meningkatnya aspirasi rakyat yang mendukung keadilan untuk pemberantasan korupsi, muncul pertanyaan, apakah Presiden SBY mendengarkan aspirasi rakyat atau justru malah memeruncing konflik itu. Terkait hal ini, setidaknya ada tiga dugaan.

Pertama, langkah Presiden yang menonaktifkan dua pimpinan KPK, dan sebaliknya justru tidak menindak aparat dalam jajaran kepolisian, khususnya Kabareskrim Komjen Susno Duadji, dan aparat Kejaksaan, yaitu Wakil Jaksa Agung Abdul Hakim Ritonga, justru mengesankan bahwa Presiden berpihak kepada Polri dan Kejaksaan. Sementara itu, anggaran yang sangat terbatas yang diperuntukkan bagi Komisi-Komisi di DPR selama ini juga mengindikasikan adanya usaha untuk mengkerdikan fungsi KPK. KPK mulai ditakuti karena semakin kuat dan berani melakukan tindakan tegas, termasuk terhadap anggota DPR. Berdasarkan laporan, 50 persen kasus korupsi

⁵ Hikmahanto Juwana, pakar Hukum Tata Negara UI, dalam wawancara dengan Metro TV, November 2009.

yang ditanganinya berasal dari hasil penyadapan.⁶ Pernyataan Presiden SBY sendiri tentang makin kuatnya KPK dapat dijadikan indikasi bahwa Presiden juga merasa gerah dengan langkah-langkah yang dilakukan KPK. Presiden mengatakan antara lain, kedudukan KPK sudah seperti "*superbody*". Terkait KPK, saya wanti-wanti benar, *power must not go unchecked*. KPK ini telah *power holder* yang luar biasa. Pertanggungjawabannya hanya kepada Allah, hati-hati.⁷ Bahkan pada tanggal 30 Oktober 2009, Presiden SBY menegaskan, pada dasarnya kasus penahanan Bibit dan Chandra adalah merupakan kasus penahanan biasa.

Kedua, kasus kriminalisasi terhadap pimpinan KPK itu tergolong masalah yang dilematis, sehingga Presiden tidak berani segera melakukan tindakan karena dikhawatirkan akan menyudutkan salah satu institusi penegak hukum yang sedang bersengketa itu, yang bisa berakibat hilangnya kepercayaan rakyat pada institusi tersebut. Sikap ini didasari pemikiran bahwa ketiga institusi penegak hukum itu berada langsung di bawah Presiden, yang sangat diperlukan untuk menjaga wibawa hukum, dan membasmi penyakit kanker korupsi yang telah menggurita. Oleh karenanya harus dijaga keharmonisan tata kerja dan kekompakannya. Pengurangan kekuatan pada salah satu institusi penegak hukum itu akan memperberat usaha pemberantasan

⁶ Baca Nurulia Juwita Sari, "MA Harus Peringati Pemerintah", Media Indonesia, 7 Desember 2009, yang menyebutkan bahwa setidaknya ada enam pejabat yang tertangkap basah KPK, yaitu: (1) pada 26 September 2007, KPK menangkap anggota KY Irawady Yoenoes dan rekanan pengadaan tanah lokasi gedung KY. KPK menemukan uang tunai Rp 600 juta di tas Irawady dan uang sebesar US\$ 30 dari Fredy Santoso, rekanan KY; (2) pada 2 Maret 2008, KPK menangkap Urip Tri Gunawan, jaksa penyelidik di Kejaksaan Agung yang menangani kasus BLBI. Urip tertangkap basah menerima suap sebesar US\$ 600 ribu (Rp 600 miliar) dari Artalyta Suryani; (3) pada 9 April 2008 KPK menangkap basah anggota Komisi IV DPR Al-Amin Nur Nasution, yang menerima suap di Hotel Ritz-Carlton, Jakarta. Barang bukti uang sebesar Rp 71 juta. Rp 4 juta ditemukan di ruang kerja Amin, dan uang sebesar Rp 67 juta di mobilnya; (4) pada 30 Juni 2008 KPK menangkap Bulyan Royan, anggota Fraksi Bintang Reformasi DPR, di Plasa Senayan karena menerima suap dengan barang bukti uang tunai sebesar US\$ 60 ribu setara dengan Rp 552 juta dan 10.000 euro setara dengan uang sebesar Rp 145 juta; (5) pada 16 September 2008 KPK menangkap anggota KPPU, Mohammad Iqbal, di Hotel Aryaduta, Jakarta, ketika menerima uang Rp 500 juta dari eksekutif Group Lippo, Billy Sindoro, terkait monopoli siaran sepak bola Liga Inggris; dan (6) 2 Maret 2009 KPK menangkap basah Abdul Hadi (anggota DPR), dan Darmawati (pegawai Departemen Perhubungan), di Jl Sudirman, Kawasan Karet, Jakarta, dengan menyita uang sebesar US\$ 90 ribu dan Rp 54 juta, terkait dengan penyuapan pembangunan pelabuhan dan bandara di kawasan Indonesia Timur.

⁷ Baca Koran Tempo, 12 November 2009.

korupsi. Bila ini terjadi, sangat dikhawatirkan terjadinya penurunan kepercayaan rakyat pada pemerintah, khususnya pada Presiden.

Ketiga, laporan intelijen yang perlu dicek kebenarannya dan sikap "diam" dari Presiden SBY, terkesan sebagai peragu, khawatir, defensif, reaktif, dan tidak berani mengambil keputusan dengan cepat. Menurut Pengamat Politik LIPI, Ikrar Nusa Bhakti, Presiden SBY adalah Presiden Indonesia yang paling sering mengeluh dan mengadu kepada rakyat.⁸ Sikap demikian ini (mengeluh) bukan pertama kali dilakukan. Setidaknya ketika menghadapi masalah terorisme, dan memburuknya hubungan dengan Presiden Megawati, juga pernah dilakukan. Keadaan seperti ini berpengaruh terhadap sikap Presiden sehingga takut mengambil sebuah keputusan. Padahal masyarakat mengharapkan pemimpin yang berani dan tegas.

Dalam sidang Mahkamah Konstitusi (MK) tanggal 3-4 November 2009, MK membuka rekaman tentang adanya dugaan rekayasa kriminalisasi terhadap pimpinan KPK. Rekaman yang dibuka secara umum itu menggambarkan liku-liku tentang kerja mafia di Kejaksaan Agung dan Kepolisian, yang melibatkan makelar kasus (markus) dan koruptor untuk mempengaruhi sebuah penegakkan hukum. Sebelumnya, pada tanggal 29 Oktober 2009, dalam putusan sela, MK menetapkan bahwa Presiden tidak bisa memberhentikan secara tetap Bibit dan Chandra sebagai Wakil Ketua KPK, dan akhirnya putusan ini ditindaklanjuti dengan penangguhan penahanan kedua pimpinan KPK nonaktif ini, sejak 3 November 2009.

Penayangan langsung oleh TV dan diperdengarkannya rekaman hasil penyadapan KPK atas perintah Majelis Hakim Konstitusi dalam rangka uji materi UU tentang KPK di satu sisi merupakan suatu terobosan penting dalam membongkar skandal penegakan hukum. Sementara di sisi lain, masyarakat merasa heran bahwa Anggodo Widjojo, seorang pengusaha yang dapat mengatur proses penegakan hukum bersama dengan oknum aparat Kepolisian, hingga kini tidak dijadikan sebagai tersangka.

Dalam rekaman percakapan itu menunjukkan bahwa praktik mafia peradilan yang selama puluhan tahun menjadi isu dan selalu

⁸ Ikrar Nusa Bhakti, "Kudeta? Tidaklah", Kompas, 10 Desember 2009.

dibantah oleh para penegak hukum bahwa tidak ada mafia peradilan, kini benar-benar ada. Reformasi birokrasi yang menjadi agenda pemerintah, yang diharapkan dapat mengangkat harkat bangsa Indonesia dari korupsi, ternyata tidak membawa perubahan yang signifikan. Korupsi masih tetap eksis dan menghasilkan oknum-oknum birokrat dan aparat penegak hukum yang korup.⁹ Dampak serius dari diperdengarkannya sadapan itu, kepercayaan masyarakat pada aparat penegak hukum jatuh ke titik nadir.

Sementara itu, penjelasan Kapolri Bambang Hendarso Danuri dalam rapat kerja dengan DPR (Komisi III), yang membidangi masalah hokum pada 5-6 November 2009, mendapat bantahan dari beberapa pihak. Di bawah ini secara singkat pernyataan Kapolri dan sanggahan Bibit, Chandra dan Ary Muladi:

No.	Pernyataan Kapolri	Sanggahan Bibit, Chandra, Ary Muladi
1.	Penyerahan dana dari Anggodo lewat Ary Muladi ke pimpinan KPK.	* Chandra M Hamzah: yang saya terima itu hanya uang dari negara. Penghasilan saya dari negaa, *Bibit Samad Rianto: Saya tidak pernah menerima uang, baik secara langsung maupun tidak dari Ary Muladi dan Yulianto. *Ary Muladi: Saya tidak pernah berhubungan dengan dan menyerahkan uang secara langsung kepada Chandra M Hamzah.
2.	Ary Muladi enam kali datang ke KPK.	* Saya ke KPK hanya sekali dan sama sekali tidak bertemu pimpinan KPK. Saya menyerahkan surat izin untuk Anggoro.

⁹ Tajuk Rencana Kompas, 4 November 2009.

3.	Ada bukti hubungan telepon.	<p>* Chandra M Hamzah: Saya tidak kenal yang namanya Ary Muladi, tidak pernah bertemu Ary Muladi, apalagi Yulianto, Edi Sumarsono, juga hubungan telepon, dan hubungan yang lain.</p> <p>* Bibit: Saya tidak pernah ketemu langsung maupun tidak langsung dari mereka semua. Kenal juga tidak.</p>
4.	Penyalahgunaan wewenang.	<p>* Bibit: Rasanya saya melakukan pekerjaan di KPK itu sudah sesuai dengan UU No. 30/2002. Kalau ada pihak yang dirugikan oleh proses penyelidikan, penyidikan, penuntasan oleh KPK, yang dirugikan silakan menggugat ke pengadilan. (Kompas, 7-11-2009).</p>
5.	Bukti karcis parkir menunjukkan keberadaan mobil dinas KPK di lokasi penyerahan uang di Bellagio dan Pasar Festival Kuningan, Jakarta.	<p>* Alexander Lay (kuasa hukum Bibit & Chandra): Ini lompatan logika yang tidak bertanggung jawab. Mobil KPK, Pengawal KPK, juga banyak. Kalau ada satu atau dua orang pengawal KPK ke sana, apa bisa disimpulkan bahwa Chandra dan Bibit menerima uang.</p>
6.	Ada aliran dana: Rp 17 miliar ke mantan Menhut MS Kaban dalam kasus Anggoro Widjojo. Tetapi MS Kaban tidak diusut karena punya hubungan dekat dengan Chandra.	<p>* Utomo Dananjaya (sahabat Nurcholis Madjid atau Cak Nur): MS Kaban dan Chandra adalah generasi yang berbeda. Kaban jauh lebih tua. Mereka tidak pernah bertemu. Apalagi Kaban alumni Jayabaya, sedangkan Chandra dari UI. Aliran politiknya juga sangat jauh. (Pelita, 9-11-2009).</p>

7.	Ada andil MS Kaban (MK) dalam perjodohan Nadya Madjid (putri almarhum Nurcholis Madjid) dengan Chandra M Hamzah.	* Yudi Latif dari Dewan Pembina Nurcholish Madjid Society: Itu alasan yang mengada-ada. Ini sebuah <i>character assassination</i> , ini kriminalisasi terhadap almarhum Nurcholis Madjid, ini jelas kebohongan publik. (Media Indonesia, 9-11-09)
----	--	---

Sementara itu, sikap DPR, dalam rapat kerja itu, seolah malah merendahkan posisinya sebagai lembaga tinggi negara. Ini bisa menjadi pertanda, sulit mengharapkan fungsi DPR secara maksimal dan berkualitas, terutama dalam hal *cheks and balances*. Dalam hal ini, DPR bukan wakil rakyat, karena tidak membela rakyat, tapi justru membela Polri dalam kasus Polri vs KPK. Sikap demikian, jelas menentang arus, tidak kritis, dan tidak mampu menyerap aspirasi rakyat. Keadaan ini, sulit bagi DPR menjadi kekuatan penyeimbang eksekutif, karena justru mayoritas DPR telah dipakai oleh kekuasaan. Kesensitifan anggota DPR juga hampir tidak ada, dan itu terungkap dari sikapnya yang tidak menanyakan kedudukan dan fungsi Susno Duadji yang hadir dalam rapat kerja itu, padahal dia telah mengundurkan diri dari jabatannya.¹⁰

Dari kasus ini, kemudian suhu politik semakin memanas dan kepercayaan rakyat terhadap Presiden SBY makin turun. Presiden kemudian membentuk Tim 8, yang ditujukan untuk mengembalikan kepercayaan rakyat kepada lembaga penegak hukum, serta mencairkan rivalitas Polri dan KPK. Tim 8 diketuai oleh Adnan Buyung Nasution, Wakil Ketua: Irjen Pol (Purn) Koesparmono Irsan, Sekretaris: Denny Indrayana, dan anggotanya : Hikmahanto Juwana, Todung Mulya Lubis, Amir Syamsuddin, Anies Rasyid Baswedan, dan Komaruddin Hidayat. Tim 8 diberi waktu dua minggu untuk menyelesaikan tugasnya. Adapun tugasnya adalah: (1) memverifikasi semua fakta

¹⁰ Internal DPR juga sedang kacau dengan pembatalan rapat kerja DPR – Menkes oleh Ketua DPR Marzuki Alie. Padahal dalam Tata Tertib DPR, Ketua DPR tidak mempunyai wewenang membatalkan raker DPR dengan mitra kerjanya.

dan proses hukum terkait kasus Bibit–Chandra; (2) menampung semua masukan masyarakat terkait kasus ini; dan (3) memberikan rekomendasi kepada Presiden setelah dua minggu bekerja.

Selama menjalankan tugasnya itu Ketua Tim 8 mengajukan tiga opsi untuk menyelesaikan kasus itu: (1) kasus ini dihentikan oleh kepolisian lewat surat perintah penghentian penyidikan; (2) Kejaksaan Agung juga bisa mengeluarkan Surat Keputusan penghentian penuntutan; dan (3) Presiden bisa menggunakan senjata pamungkas dengan meminta kasus ini dihentikan demi kepentingan umum. Opsi dipilih karena kalau meneruskan kasus Bibit – Chandra ke pengadilan lebih banyak mudarat daripada manfaatnya.

Setelah melakukan pembicaraan dengan 19 pihak yang terkait kasus Bibit–Chandra, LSM, dan ahli hukum, diiringi dengan sementara kalangan yang meragukan independensi Tim 8. Pada 17 November 2009, Tim 8 menyampaikan hasil kerjanya, termasuk menyampaikan 6 rekomendasi kepada Presiden. Adapun rekomendasinya adalah: (1) menghentikan proses hukum Bibit dan Chandra; (2) menjatuhkan sanksi kepada pejabat-pejabat yang bertanggung jawab dalam proses hukum yang dipaksakan; (3) melanjutkan reformasi institusional dan reposisi personel pada tubuh kepolisian, kejaksaan, KPK, dan LPSK; (4) memprioritaskan operasi pemberantasan makelar kasus di semua lembaga penegak hukum, termasuk di lembaga peradilan dan profesi advokat; (5) menuntaskan kasus korupsi PT Masaro, proses hukum terhadap Susno Duadji dan Lucas terkait dana Budi Sampoerna di Bank Century, serta kasus pengadaan SKRT di Departemen Kehutanan; dan (6) membentuk Komisi Negara untuk pembenahan lembaga-lembaga hukum.

Dalam pada itu, pada 23 November 2009, Presiden SBY menyatakan sikapnya atas rekomendasi Tim 8, sebagai berikut: (1) Kejaksaan Agung dan Polri tidak perlu melanjutkan kasus Bibit dan Chandra ke pengadilan; (2) memerintahkan Jaksa Agung, Kapolri, dan pimpinan KPK untuk membenahi institusinya masing-masing; (3) membentuk Satuan Tugas di bawah Unit Kerja Presiden untuk memberantas mafia hukum selama dua tahun. Sedangkan mengenai kasus Bank Century Presiden memerintahkan: (1) Menteri Keuangan dan Bank Indonesia, segera memberikan penjelasan; (2) Jaksa Agung dan Ka-

polri agar mempercepat proses hukum pengelola Bank Century dan pengembalian dana penyertaan modal Rp 6,7 triliun kepada negara.

Meskipun langkah Presiden terhadap masalah tersebut menimbulkan pro dan kontra, dalam hal ini tindakan Presiden dianggap kurang berani dalam mengambil keputusan. Namun demikian, untuk sementara waktu tindakan itu sedikitnya mampu meredakan perseteruan diantara institusi penegak hukum, antara Polri – Kejaksaan – KPK. Masyarakat juga sedikit lebih tenang dengan tindakan Presiden itu. Polri kemudian menindaklanjuti perintah Presiden itu dengan memberhentikan Susno Duadji dari jabatannya sebagai Kabareskrim.

KASUS ANTASARI AZHAR

Kasus Antasari Azhari cukup menyita perhatian masyarakat. Adanya testimoni Antasari Azhar, yang mengakibatkan Bibit dan Chandra tersangkut dalam pidana, juga karena kasus penarikan kesaksian Williardi Wizar, dan disusul pengakuan seorang ahli forensik bahwa polisi pernah minta data forensik untuk Nasrudin Zulkarnaen dihilangkan. Pada persidangan kasus pembunuhan berencana dengan terdakwa Ketua KPK Antasari Azhar, 10 November 2009, mantan Kapolres Jaksel, Kombes Pol Williardi Wizar menyampaikan kesaksian yang sangat mengejutkan, yaitu bahwa telah terjadi rekayasa untuk menjerat Antasari yang dilakukan oleh petinggi kepolisian. Dikatakannya, penahanan Antasari Azhar telah kondisikan oleh sejumlah petinggi kepolisian. Dikutipkan arahan Iriawan, penyidik yang memeriksanya, bahwa "silahkan buat saja bagaimana yang terbaik supaya bisa menjerat Antasari".¹¹ Untuk membuktikan ucapannya itu, Williardi Wizar bersumpah mati dan ia menarik kesaksiannya dalam berita acara pemeriksaan (BAP), dan menegaskan kesaksian yang betul adalah dalam BAP tanggal 29 April 2009. Dalam eksepsinya, 8 Oktober 2009, mantan Kapolres Jakarta Selatan itu menyebutkan bahwa Kapolri mengetahui rencana pembunuhan Nasrudin Zulkarnaen. Sementara itu, berdasarkan kesaksian Wiliardi

¹¹ Baca Koran Tempo, 12 November 2009.

Wizar, bahwa Kapolri memerintahkan agar Nasrudin Zulkarnaen dan istri sirinya dibuntuti.

Akan tetapi pernyataan Williardi Wizar dibantah oleh Kapolri, dan ditegaskan bahwa penyidik Mabes Polri tidak melakukan penekanan terhadap Williardi Wizar untuk mengkondisikan penahanan Antasari Azhar. Tidak mungkin Kombes diperiksa AKP dan Kopol bisa ditekan. Ditegaskan pula, penyidik mempunyai rekaman saat pemeriksaan Williardi Wizar. Sementara itu, Kadiv Humas Polri Irjen Pol Nanan Soekarna menegaskan bahwa untuk menetapkan Antasari Azhar sebagai tersangka, penyidik tidak butuh keterangan Williardi Wizar sebagai saksi. Untuk meng-counter opini publik pasca pengakuan Wiliardi Wizar yang menghebohkan itu, Kadiv Humas Mabes Polri juga menayangkan potongan rekaman ucapan Antasari Azhar yang akan membubarkan KPK, dan potongan rekaman pada waktu Williardi Wizar diperiksa dalam keadaan santai. Tayangan ini mempertegas bahwa pemeriksaan Williardi Wizar tidak disertai penekanan, sebagaimana dikatakan Williardi Wizar. Penetapan Wiliardi Wizar sebagai tersangka melalui proses penyelidikan yang panjang, mulai dari TKP, saksi, dan sebagainya, yang mengarah Williardi Wizar sebagai tersangka. Dia tidak ditangkap secara langsung.

Untuk memperkuat sikapnya itu, pada persidangan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, 17 November 2009, polisi menghadirkan lima perwira polisi sebagai saksi kasus pembunuhan itu. Lima perwira polisi itu membantah keterangan Williardi Wizar, dan menyatakan tidak ada arahan, apalagi untuk menjerat Antasari. Keterangan kelimanya bersesuaian satu sama lain. Tetapi dalam suatu pemeriksaan lain, terdakwa Sigit Haryo Wibisono justru menarik kesaksiannya dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP), dan sebaliknya menyatakan bahwa pemeriksaan Williardi Wizar memang dikondisikan untuk disamakan dengan pengakuannya.

Pencabutan kesaksian dalam BAP itu sebenarnya bukan sesuatu yang bisa berdampak luas. Williardi bertindak sedemikian rupa, tentunya karena dia memiliki alasan tersendiri. Mungkin ia juga merasa dijebak oleh pihak-pihak tertentu yang menyebabkan harus berhadapan dengan hukum. Ia merasa putus asa, karena karirnya di kepolisian dipastikan berakhir dan kini harus meringkuk di tahanan.

Ini yang menyebabkan tidak takut, apalagi menurut kesaksiannya tindakannya itu dilakukan sebagai melaksanakan "tugas negara".¹²

Sementara itu, adanya indikasi operasi khusus untuk meruntuhkan KPK dengan cara menyeret pimpinan KPK ke penjara. Antasari yang ingin lepas dari jerat hukum, diduga termakan iming-iming dan masuk menjadi bagian dari konspirasi itu. Setelah itu, Bibit dan Chandra diseret ke tahanan dengan bukti-bukti yang lemah. Dalam hal ini, DPR juga ikut menekan KPK melalui pernyataannya agar Kejaksaan melanjutkan proses pengadilan Bibit dan Chandra.

Kasus ini bisa berbuntut panjang, karena selain dikaitkan dengan pengkerdilan KPK, juga dapat dinilai sebagai peradilan sesat, karena diawali saat membuat BAP yang merupakan tahap dasar dari proses peradilan. Kriteria pengadilan sesat adalah tidak berdasarkan fakta, tidak obyektif, dan ada rekayasa. Seandainya pencabutan BAP Williardi Wizar dan Sigit Haryo Wibisono benar, dunia peradilan di Indonesia benar-benar sudah sedemikian runyam, dan bisa menimbulkan kekacauan hukum. Sebab kejadian pencabutan BAP bukan sesuatu yang baru di pengadilan, dan bukan yang aneh pula. Setiap ada kejadian demikian, ada hakim yang percaya dan juga sebaliknya. Oleh sebab itu hakim harus memanggil dan mengkonfrontasikan seluruh pihak yang terlibat dan yang hadir dalam pembuatan BAP. Hakim harus memanggil seluruh saksi yang disebutkan hadir dalam pembuatan BAP. Dalam konfrontasi ini hakim harus teliti saat mengumpulkan informasi. Hakim harus meminta keterangan secara detail untuk mengetahui keterangan yang benar dan cermat agar pengambilan kesimpulan atas seluruh proses pengumpulan informasinya tidak keliru. Dalam pada itu, saat ini juga merupakan momentum yang tepat untuk melakukan reformasi institusi penegakan hukum.

KASUS BANK CENTURY

Kasus Bank Century yang diduga merugikan negara sebesar Rp 6,7 triliun, kini semakin kompleks. Tidak hanya menyangkut masalah

¹² Editorial Pelita, 12 November 2009.

ekonomi, dan hukum, akan tetapi telah memasuki ranah politik dengan disetujuinya usul penggunaan hak angket oleh 503 anggota DPR dari 9 fraksi. Saling tuduh antara elite politik dalam kasus ini tidak bisa dihindarkan, termasuk antara mantan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat Aburizal Bakrie dan Menteri Keuangan Sri Mulyani. Sementara, kesediaan mantan Wakil Presiden Jusuf Kalla untuk memberi keterangan tentang Bank Century, dan penjelasannya bahwa kasus Bank Century merupakan sebuah perampokan bisa menimbulkan perseteruan antara Presiden SBY dan mantan Wapres itu.

Pada perkembangannya, DPR akhirnya sepakat untuk menggunakan hak angket dalam membongkar kasus Bank Century, setelah laporan hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tentang Bank Century yang dinilai mengandung beberapa kejanggalan, khususnya tentang aliran dana talangan dari pemerintah untuk Bank Century. Terkait dengan hal ini, pada 2 Desember 2009, Pelaksana Tugas Ketua KPK Tumpak Hatorangan Panggabean menyatakan adanya penggunaan wewenang yang merugikan keuangan negara dalam penggelontoran dana sebesar Rp 6,7 triliun untuk Bank Century. Untuk membongkar kasus tersebut, KPK bekerjasama dengan BPK dan PPATK (Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan).¹³

Dalam audit investigasi, BPK menemukan pelanggaran yang mengidentifikasikan penyalahgunaan wewenang sebagai berikut: (1) pembinaan oleh Bank Indonesia atas pelanggaran Bank Century pada tahun 2005–2007; (2) BI tidak memberikan informasi yang akurat soal Bank Century kepada Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK); dan (3) penetapan dampak sistemik Bank Century berdasarkan *judgement* yang rentan kesalahan atau manipulasi.

Sebagaimana kasus Bibit dan Chandra yang menyinggung nama Presiden SBY, kasus Bank Century juga telah mengaitkan nama Presiden SBY dan partai politik pendukung SBY. Seperti yang dilaporkan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat Bendera (Benteng Demokrasi Rakyat) bahwa ada pejabat, partai politik, pengusaha, lembaga terkait pemilu, dan lembaga survei, yang menerima aliran dana

¹³ Baca Koran Tempo, 3 Desember 2009.

dari Bank Century sebesar Rp 1,8 triliun. Sementara, dana yang mengalir ke individu sebesar Rp 10 miliar sampai dengan Rp 500 miliar, ke lembaga Rp 50 miliar sampai dengan Rp 200 miliar, dan ke partai politik sebesar Rp 700 miliar.

Laporan dari Bendera ini, membuat beberapa orang dan institusi yang disebut-sebut ramai-ramai membantah terlibat, termasuk Presiden sendiri, yang membantahnya, bahkan menyatakan sumpah atas nama Allah bahwa ia tidak menerima aliran dana itu. Pernyataan Presiden itu, mengindikasikan kalau Presiden tidak mendukung pemberantasan korupsi sepenuhnya. Bahkan seringkali pernyataannya mengandung intimidasi. Oleh sebab itu presiden harus segera meminta maaf dengan pernyataannya itu.¹⁴

Disetujuinya hak angket tentang kasus Bank Century dan meluasnya isu penggunaan "Centurygate" semakin meyakinkan masyarakat bahwa ada ketidakberesan dalam aliran dana Bank Century. Istilah "gate" mengingatkan peristiwa pada akhir pemerintahan Presiden AS, Nixon, akibat "Watergate", dan jatuhnya Presiden Abdurrahman Wahid akibat "Buloggate". Akankah kasus Bank Century mengerucut ke pusat kekuasaan, kita tunggu saja. Tetapi berita-berita, seperti yang diekspose oleh Bendera tentang aliran dana Bank Century sebesar Rp 1,8 triliun ke pejabat, lembaga survei, dan partai tertentu mengindikasikan arah itu memang ke sana. Dengan gencarnya para pejabat negara, termasuk Presiden SBY sendiri, membantah berita-berita itu, justru semakin memicu masyarakat bahwa adanya penyelewengan aliran dana Bank Century untuk kegiatan politik.

KOMITMEN DAN LANGKAH BERANI

Ditinjau dari segi upaya pemberantasan korupsi, bisa disebutkan bahwa ada usaha yang begitu berani untuk membuka masalah korupsi itu, meskipun tidak mudah. Masyarakat makin prihatin dengan merajalelanya korupsi, karena "budaya" korupsi juga seperti gurita besar yang mencengkeram lembaga-lembaga negara. Tidak saja ter-

¹⁴ Baca pernyataan Fadjoel Rahman dari Koalisi Masyarakat Sipil Antikorupsi (Kompak), di Suara Pembaruan, 5 Desember 2009.

jadi di jajaran eksekutif dan legislatif, akan tetapi juga ke jajaran yudikatif. Betapa dunia penegakan hukum di negara Indonesia kini hampir hancur. Perjuangan penegakan keadilan yang didasarkan pada hati nurani untuk melawan legal formal yang penuh rekayasa, makin berat karena fenomena korupsi juga sudah menggejala hebat.

Oleh karena itu, skenario rekayasa yang diungkapkan Kapolri, Kejaksaan Agung maupun pernyataan-pernyataan Presiden dapat melukai hati rakyat karena Presiden, Polri dan Kejaksaan Agung, seolah-olah tidak mempedulikan masyarakat dalam melawan ketidakadilan, termasuk kriminalisasi terhadap pimpinan KPK. Pada kasus ini pemerintah malah terlihat panik dan tidak profesional dalam menyikapi situasi. Seharusnya mereka memahami bahwa kini masyarakat semakin cerdas, dalam arti masyarakat juga dapat melakukan desakan dengan segala cara, jika mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.¹⁵

Saat inilah merupakan momentum untuk membenahi dan mereformasi di seluruh jajaran penegak hukum. Komitmen kuat dan langkah yang sungguh-sungguh berani untuk menyingkirkan segala rintangan, sangat dibutuhkan. Reformasi tidak hanya berarti menyangkut restrukturisasi organisasi, akan tetapi juga merubah mental aparat dan diperlukannya reformasi undang-undang.

Reformasi di jajaran kepolisian dan kejaksaan juga menjadi kebutuhan utama, bersamaan dengan langkah konkret untuk memberantas mafia peradilan. Konsekuensinya bahwa di jajaran kepolisian dan kejaksaan harus diisi orang-orang terbaik, profesional dan idealis. Penggantian para aparat penegak hukum ini menjadi kebutuhan penting ketika kini masyarakat telah kehilangan kepercayaan. Pengunduran diri bagi aparat penegak hukum dari mereka yang tersangkut kasus-kasus tercela harus segera dilakukan. Khusus reformasi di tubuh kepolisian, kini telah muncul pemikiran agar institusi ini tidak berada di bawah Presiden langsung, melainkan berada di bawah suatu departemen, misalnya Departemen Dalam Negeri. Tujuannya agar kepolisian tidak menjadi alat politik kekuasaan. Dikaitkan

¹⁵ Baca penilaian Presidium Indonesian Police Wacth, Neta S. Pane, dan penilaian sosiolog UI Paulus Wirutomo, dalam Suara Karya, 5 November 2009.

dengan demokrasi, maka kepolisian dan Kejaksaan sebagai institusi pemerintah, tidak boleh menjadi alat kekuasaan karena akan dapat menghambat pengembangan demokrasi.

Akhirnya, DPR harus berani menjadi ujung tombak pendorong penuntasan masalah korupsi yang sangat merugikan bangsa dan negara, dan sebaliknya menghentikan perilaku yang sangat mengecewakan rakyat pemilihnya, sebagaimana dipamerkan selama ini. Kritikan bahkan hujatan rakyat atas moral sementara anggota DPR yang berakibat jeleknya kinerja DPR seharusnya menjadi cambuk untuk memperbaiki kinerjanya. Bagaimanapun DPR harus peka terhadap aspirasi rakyat agar perjuangan melawan ketidakadilan semakin mendapat hasil konkret.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Proyeksi Perekonomian Indonesia 2010

Pande Radja Silalahi

PENGANTAR

Menjelang kuartal terakhir tahun 2009 merebak harapan bahwa krisis ekonomi yang melanda banyak negara, dan terutama negara-negara maju akan segera berakhir. Kemudian pada tahun 2010 ekonomi dunia diharapkan akan mengalami pertumbuhan yang berarti. Kecenderungan perkembangan tersebut sangat melegakan bukan hanya bagi negara-negara yang mengalami pertumbuhan ekonomi yang negatif pada tahun 2008, akan tetapi juga bagi Indonesia. Dengan pertumbuhan ekonomi dunia yang positif, Indonesia akan lebih mudah mengelola perekonomiannya untuk mencapai sasaran yang diharapkan.

Keberhasilan Indonesia menyelenggarakan Pemilu di tahun 2009 dengan aman membuka peluang yang lebih besar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Dengan rencana yang baik serta yang diimplementasikan secara konsisten, Indonesia akan dapat memperbaiki kualitas pembangunan. Yang menjadi persoalan adalah dalam beberapa saat setelah terbentuknya Kabinet Indonesia Bersatu II (KIB II), muncul dan berkembang masalah yang menyangkut institusi penegak hukum dan perbankan.

Di luar dugaan masalah yang menyangkut fungsionaris Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bergulir hingga keluar dari ranah

hukum dan masuk ke wilayah politik. Sementara itu, persoalan Bank Century yang sudah berada pada wilayah politik juga tampaknya tidak akan dapat dituntaskan dalam waktu singkat. Sebagai akibatnya, muncul dan berkembang ketidakpastian yang dapat mengganggu perputaran roda ekonomi Indonesia. Pertanyaan sejauh mana dampak yang akan muncul, masih sulit diperkirakan dengan akurat. Meskipun demikian, tulisan ini menguraikan kecenderungan yang mewarnai dan menentukan perkembangan ekonomi Indonesia di tahun 2010.

LINGKUNGAN GLOBAL

Tidak Seperti yang diperkirakan pada awal dan pertengahan tahun 2009, ternyata gambaran perekonomian dunia dan terutama negara maju pada proyeksi kuartal terakhir tahun 2009 jauh lebih baik. Seperti ditunjukkan pada Tabel 1, beberapa bulan sebelum kuartal keempat tahun 2009 ekonomi dunia diperkirakan akan mengalami pertumbuhan yang negatif, namun perkiraan pada bulan Oktober ekonomi dunia diperkirakan akan tumbuh sekitar 3,1 persen pada tahun 2010. Di dalamnya ekonomi Amerika Serikat, Eropa, dan Jepang yang pada tahun 2008 mengalami pertumbuhan masing-masing adalah 1,5 persen, 0,3 persen dan 1,7 persen. Pada tahun 2009 ekonomi dunia diperkirakan akan mencapai pertumbuhan minus 1,1persen dan pertumbuhan ekonomi negara maju adalah minus 3,4 persen.

Tidak seperti yang sering dikemukakan oleh media massa, pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2009 termasuk yang tertinggi di dunia setelah China dan India. Ditengah ekonomi dunia mengalami pertumbuhan ekonomi yang negatif ekonomi Indonesia masih mampu tumbuh relatif tinggi atau mencapai 4 persen. Melihat perkembangan dalam beberapa bulan terakhir di penghujung tahun 2009 sangat besar kemungkinan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia berada diatas 4 persen.

Tabel 1

World Economic Outlook Projections (IMF, October 8, 2009)

	2008	2009	2010
World Output	3.1	-1.1	3.1
Advanced Economies	0.6	-3.4	1.3
USA	0.4	-2.7	1.5
Germany	1.2	-5.3	0.3
Japan	-0.7	-5.4	1.7
Euro Area	0.7	-4.2	0.3
Russia	5.6	-7.5	1.5
Developing Asia	7.6	6.2	7.3
China	9.0	8.5	9.0
India	7.3	5.4	6.4
Indonesia	6.1	4.0	4.8
Asean-5	4.8	0.7	4.0
World Trade Volume	3.0	-11.9	2.5
-Import Advanced Economies	0.5	-13.7	1.2
Exports of Advanced Economies	1.9	-13.6	2.0

Jika dilihat lebih jauh, International Monetary Fund (IMF) memproyeksikan bahwa volume perdagangan dunia pada tahun 2010 akan tumbuh sekitar 2,5 persen, setelah mengalami penciutan sekitar 11,9 persen pada tahun 2009. Kecenderungan perkembangan ekonomi dunia ini sangat melegakan, bukan hanya pada negara-negara yang selama tahun 2009 sangat tertekan tetapi juga bagi Indonesia. Dengan perkembangan seperti ini berarti Indonesia akan lebih mudah mengelola perekonomiannya dan lebih dimungkinkan menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berarti.

PERTUMBUHAN EKONOMI INDONESIA

Pada bulan November 2009 yang lalu pemerintah mengumumkan target pertumbuhan ekonomi yang diharapkan dapat direalisasikan. Seperti ditunjukkan dalam Tabel 2 dibawah ini pada tahun 2010 diperkirakan bahwa ekonomi Indonesia akan meraih pertumbuhan

5,5 persen- 5,6 persen. Selanjutnya setiap tahun akan meningkat hingga mencapai 7,0 persen - 7,7persen pada tahun 2014. Yang sangat menarik adalah proyeksi pemerintah jauh lebih optimis dari proyeksi yang dibuat oleh KADIN, walaupun kedua proyeksi tersebut dapat dikatakan adalah optimis.

Tabel 2

Economic Growth Projection 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
1. Agriculture,Livestock,Forestry & Fishery	3.6	3.8	4.0	4.1	4.2
2. Mining and Quarrying	1.6	2.3	2.7	2.2	2.0
3. Manufacturing Industry	3.9	3.9	4.8	5.5	6.3
4. Electricity, Gas and Water Supply	11.2	11.5	11.7	11.7	11.4
5. Construction	6.9	7.5	7.5	7.3	7.1
6. Trade, Hotel, and Restaurant	5.7	6.6	7.3	7.6	7.4
7. Transport and Communication	16.6	15.6	17.7	16.7	16.3
8. FinancaI, Ownership & Business Services	6.9	7.5	7.6	7.5	6.9
9. Services	6.5	6.6	6.6	6.6	6.3
GDP	5.4-5.9	5.8-6.5	6.3-7.2	6.9-7.4	7.1-7.4
Investment Needed (Rp. Tril)	1,967-1,976	2,405-2,432	2,885-2,941	3,240-3.320	3,776-3,879
GDP (Government Projection)	5.5-5.6	6.0-6.3	6.4-6.9	6.7-7.4	7.0-7.7
Investment Needed (Government Projection)	1,667-1,689	1,865-1,936	2,092-2,237	2,352-2.555	2,688-2949

Kalau dikaji lebih jauh dapat dikatakan bahwa keinginan pemerintah mencapai pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi dalam lima tahun ke depan adalah cukup beralasan dan rasional. Namun demikian, yang perlu mendapat perhatian utama adalah bagaimana pemerintah membiayai usaha pembangunan tersebut. Pengalaman dimasa lalu memberikan indikasi bahwa untuk dapat merealisasikan tingkat pertumbuhan yang diinginkan oleh pemerintah dibutuhkan investasi yang berkisar antara Rp 2.000 triliun sampai dengan Rp 2.400 triliun setiap tahunnya. Dengan kondisi seperti sekarang diperkirakan pemerintah mampu menyediakan hanya 15 persen dari dana yang dibutuhkan. Ini berarti dana dari luar pemerintah akan mencapai sekitar 85 persen dari kebutuhan investasi.

Memperkirakan dana yang dapat disediakan oleh perbankan dan lembaga-lembaga dalam negeri dapatlah dikatakan bahwa meminjam adalah tindakan yang tidak terelakkan. Dengan masih kuatnya sikap “narrow nasionalism” dari beberapa elite politik dan para mereka yang tergolong “opini maker” dapatlah diperkirakan bahwa akan terjadi silang pendapat mengenai utang di Indonesia. Silang pendapat ini besar kemungkinan akan dibawa ke jalan-jalan dalam bentuk demonstrasi atau unjuk rasa.

Kasus lembaga penegak hukum dan Bank Century memberi pelajaran yang sangat berharga. Sikap “lunak” yang ditunjukkan oleh Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono telah dimanfaatkan oleh berbagai pihak untuk memberi tekanan politik pada pemerintah yang dalam perputarannya justru meningkatkan ketidakpastian. Kalau masalah-masalah yang muncul tidak ditangani oleh pemerintah secara tegas dapat diperkirakan perputaran roda ekonomi Indonesia akan terganggu.

PENGANGGURAN DAN KEMISKINAN

Walaupun Indonesia dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi dalam tahun 2010 atau dalam lima tahun ke depan, tampaknya masalah mendasar, yaitu tingginya tingkat pengangguran dan kemiskinan tidak akan berkurang secara drastis atau secara berarti.

Seperti ditunjukkan oleh Tabel 3 di atas dalam lima tahun ke depan pertumbuhan penduduk Indonesia akan mencapai 2,6 juta sampai dengan 2,8 juta setiap tahun. Berdasarkan kajian atas data-data terakhir dapatlah disimpulkan bahwa untuk dapat mengurangi pengangguran secara berarti, Indonesia membutuhkan pertumbuhan ekonomi sekitar 10 persen setiap tahun. Raihan seperti ini hampir dapat dipastikan tidak akan mungkin dicapai. Dengan perkembangan seperti ini, maka sorotan publik terhadap pengangguran akan mengemuka dan tanpa pengendalian yang baik, besar kemungkinan riak-riak yang muncul di masyarakat dengan mudah dijadikan sebagai alat politik. Pengalaman dalam lima tahun terakhir menunjukkan bahwa usaha pemerataan tidak menunjukkan keberhasilan.

Tabel 3
Population Projection by Age Classification
2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
0-4	20,576.4	20,724.5	20,952.2	21,167.5	21,374.0	21,571.5	21,760.2	21,943.9	21,850.9	21,755.4
5-9	20,440.5	20,291.4	20,060.2	20,227.2	20,381.5	20,522.5	20,653.2	20,771.3	20,985.1	21,193.9
10-14	21,667.5	21,414.7	21,041.5	20,833.8	20,618.2	20,396.1	20,169.3	19,936.8	20,083.3	20,229.1
15-19	21,198.7	21,249.8	21,373.6	21,287.4	21,195.7	21,098.7	20,998.5	20,893.9	20,675.1	20,459.1
20-24	21,115.2	21,069.6	21,051.5	21,090.6	21,121.2	21,146.3	21,166.8	21,181.1	21,090.9	21,000.6
25-29	19,976.4	20,144.0	20,385.3	20,504.0	20,627.1	20,734.3	20,807.5	20,835.1	20,874.5	20,920.3
30-34	18,524.9	18,898.3	19,149.2	19,465.1	19,698.2	19,878.2	20,024.9	20,155.4	20,318.7	20,431.2
35-39	16,735.4	17,102.4	17,431.6	17,754.0	18,066.6	18,364.9	18,643.3	18,896.3	19,143.1	19,373.0
40-44	14,751.1	15,132.9	15,489.1	15,840.3	16,179.1	16,507.7	16,825.9	17,137.3	17,448.4	17,757.0
45-49	12,342.2	12,805.0	13,234.7	13,650.7	14,041.9	14,415.1	14,774.2	15,125.1	15,462.9	15,796.4
50-54	9,517.1	9,999.2	10,486.6	10,964.3	11,435.5	11,897.3	12,345.2	12,776.7	13,188.4	13,572.2
55-59	7,050.3	7,398.5	7,819.8	8,226.3	8,645.1	9,073.8	9,508.4	9,945.6	10,401.9	10,861.2
60-64	5,215.1	5,363.7	5,727.9	5,867.5	6,138.5	6,480.2	6,849.0	7,213.2	7,588.6	7,981.6
65-69	4,238.9	4,407.1	4,457.7	4,476.0	4,501.1	4,584.1	4,760.8	5,051.1	5,269.2	5,511.8
70-74	3,119.5	3,270.5	3,413.3	3,471.5	3,523.3	3,566.2	3,604.5	3,649.6	3,717.2	3,798.2
75+	3,382.8	3,475.3	3,567.8	3,696.7	3,822.5	3,944.5	4,062.4	4,175.2	4,278.7	4,380.7
Total	219,852.0	222,746.9	225,642.0	228,523.3	231,369.5	234,181.4	236,954.1	239,687.6	242,376.9	245,021.7
Δ		2.894.9	2.895.1	2.881.3	2.846.2	2.811.9	2.772.7	2.733.5	2.689.3	2.644.8

Tabel 4

Indikator Konsumsi Terpilih, Indonesia 1999, 2002-2008

Indikator Terpilih	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rata-rata Pendapatan per Kapita								
- Persentase pengeluaran rumah tangga untuk makanan	62.94	58.47	56.89	54.59	51.37	53.01	49.24	50.17
- Persentase pengeluaran rumah tangga untuk bukan makanan	37.06	41.53	43.11	45.42	48.63	46.99	50.76	49.83
Distribusi pendapatan								
- 40 % penduduk dengan pendapatan terendah	21.66	20.92	20.57	20.8	18.81	19.75	19.1	19.56
- 40 % penduduk dengan pendapatan menengah	37.77	36.89	37.1	37.13	36.4	38.1	38.11	35.67
- 20 % penduduk dengan pendapatan tertinggi	40.57	42.19	42.33	42.07	44.78	42.15	44.79	44.77
Gini Indeks	0.31	0.33	0.32	0.32	0.36	0.33	0.36	0.35
Rata-rata konsumsi kalori per kapita sehari								
- Tanpa makanan jadi	1 678.58	1 789.04	1 777.58	1 766.97	1 774.57	1 709.91	1 768.87	1 748.32
- Dengan makanan jadi	1 849.36	1 987.13	1 989.89	1 986.06	2 007.65	1 926.74	2 014.91	2 038.17
Rata-rata konsumsi Protein per kapita sehari								
- Tanpa makanan jadi	44.05	49.11	49.53	48.65	50.15	47.82	50.33	49.13
- Dengan makanan jadi	48.67	54.45	55.37	54.86	56.59	53.65	57.66	57.49

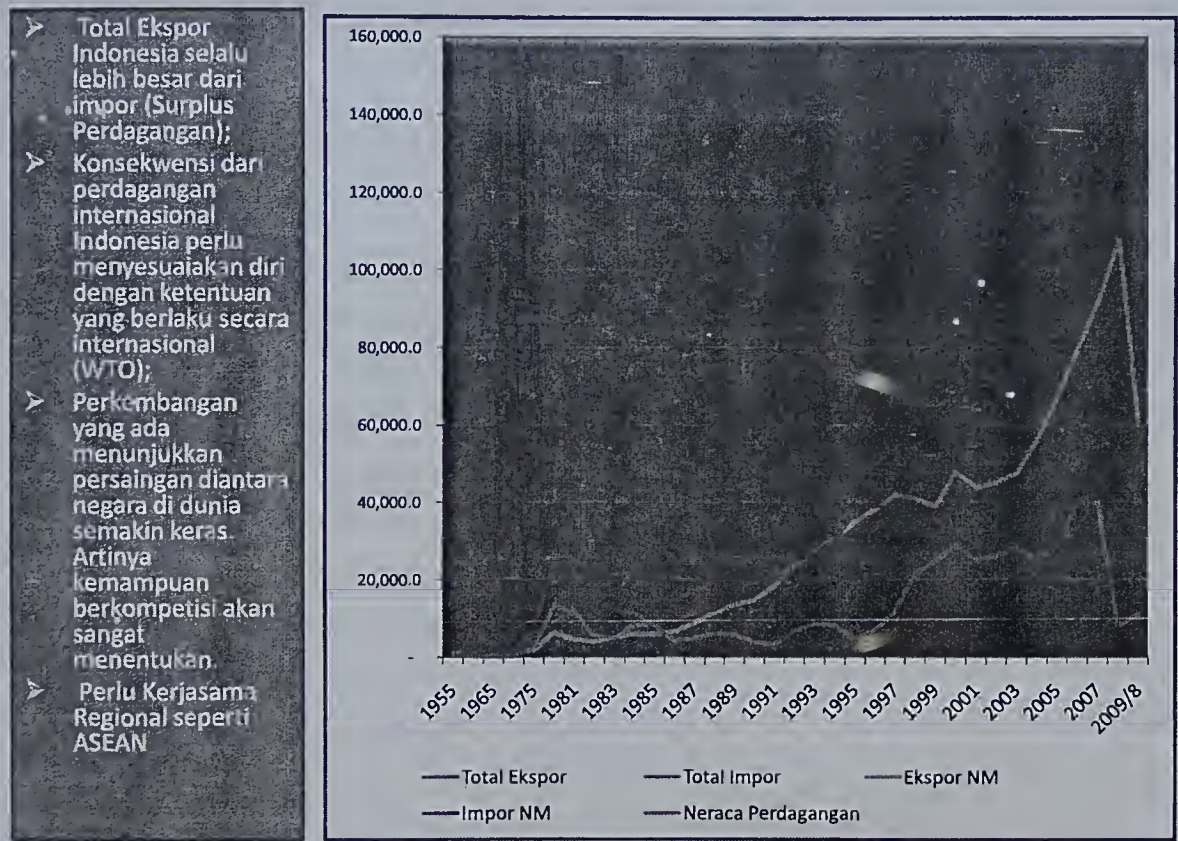
Seperti ditunjukkan pada Tabel 4 di atas kepincangan pendapatan yang ditunjukkan oleh “Gini ratio” dalam lima tahun terakhir ini tidak bertambah baik, akan tetapi relatif bertambah buruk. Jika pada tahun 2004 yang lalu 40 persen penduduk dengan pendapatan terendah menerima sekitar 20,8 persen dari seluruh pendapatan, maka pada tahun 2008 yang lalu jumlah yang mereka terima justru mengalami penurunan hingga mencapai 19,56 persen. Pada tahun 2010 dan dalam lima tahun yang akan datang diperkirakan bahwa kegiatan ekonomi yang akan tumbuh dengan cepat adalah kegiatan ekonomi yang padat modal dan pengetahuan dan bukan kegiatan ekonomi yang padat tenaga kerja. Dengan kecenderungan seperti ini, usaha mengurangi kemiskinan atau usaha menciptakan pemerataan pendapatan akan semakin sulit. Dengan demikian, dapat diperkirakan bahwa salah satu masalah utama yang akan dihadapi Indonesia pada tahun 2010 dan lima tahun ke depan adalah “bagaimana hidup bersama dengan orang miskin dan pengangguran”. Menciptakan ketenteraman dan keamanan dalam keadaan seperti ini adalah pekerjaan yang berat, terutama bagi aparat keamanan. Masalah yang ada dengan mudah dipolitisir yang dalam perputarannya akan menimbulkan “instability”

PERKEMBANGAN EKONOMI INTERNASIONAL

Raihan di bidang ekonomi dan di bidang keamanan serta penerapan demokrasi dalam beberapa tahun belakangan ini telah menjadikan Indonesia memasuki wilayah “radar internasional”. Perkembangan belakangan ini dengan jelas menunjukkan bahwa Indonesia diharapkan memainkan peranan yang lebih besar dalam forum internasional. Harapan ini tampaknya sulit untuk dihindari walaupun untuk itu ada harga yang harus dibayar. Untuk memainkan peranan yang lebih berarti Indonesia sulit untuk menghindari tuntutan agar ekonomi Indonesia lebih terbuka dengan ekonomi dunia dan tuntutan agar perlakuan non diskriminasi antara pengusaha nasional dan asing ditiadakan. Dengan kecenderungan seperti itu, besar kemungkinan bahwa kepentingan nasional akan menjadi taruhannya. Salah satu contoh konkret dalam bidang ini adalah Perdagangan Bebas

antara Indonesia dan China yang akan mulai diterapkan pada bulan Januari 2010. Sebagian masyarakat (termasuk sebagian pengusaha) beranggapan bahwa Indonesia belum siap bila perdagangan bebas antara Indonesia-China diterapkan. Masalahnya sekarang adalah apakah Indonesia dapat dengan mudah merubah komitmennya.

Tabel 5



Dalam menilai perdagangan antara Indonesia dengan China sikap emosional atau kurang rasional sangat sulit dihindari, terutama karena perkembangan perdagangan antara kedua negara semakin kurang menguntungkan Indonesia. Kita tidak dapat menutup mata terhadap “serangan” produk buatan China ke pasar Indonesia. Tanpa analisis yang akurat, perdagangan bebas antara China dan Indonesia tidak akan mudah diterima oleh masyarakat. Sementara itu, sejak Indonesia dilanda krisis ekonomi pada tahun 1997 yang lalu para pelaku usaha dan para politisi tertentu menjadi sangat ‘inward looking”. Seperti ditunjukkan dalam Tabel 5 di atas, sejak tahun 1955 sampai

dengan sekarang neraca perdagangan internasional Indonesia selalu surplus untuk Indonesia. Artinya Indonesia lebih banyak memasuki pasar Internasional dibandingkan dengan pasarnya dimasuki oleh pengusaha luar negeri. Tetapi karena hilangnya “kepercayaan diri” oleh krisis ekonomi sebagian masyarakat menjadi sensitif dengan asing. Perkembangan hubungan ekonomi Indonesia dengan dunia internasional, terutama dengan China patut mendapat perhatian karena didalamnya tersimpan bibit yang dapat menimbulkan ketidak-amanan.

PENUTUP

Terbentuknya pemerintahan yang didukung oleh sebagian terbesar masyarakat Indonesia diharapkan akan dapat mengelola ekonomi Indonesia dengan baik sehingga dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi dan berkualitas. Tetapi karena masalah yang ada, yaitu pengangguran dan kemiskinan sangat besar dan rumit dapatlah dikatakan bahwa dengan pertumbuhan ekonomi yang dapat diciptakan jumlah pengangguran dan kemiskinan tidak akan dapat dikurangi secara berarti. Semakin melebarnya kepincangan perolehan pendapatan dapat menjadi masalah serius yang dengan mudah diarahkan ke wilayah politik. Dengan perkembangan seperti itu, maka diperlukan penanganan masalah keamanan yang tepat.

Tuntutan terciptanya keterbukaan dan sikap non-diskriminatif terhadap Indonesia perlu ditingkatkan, seiring dengan peran Indonesia di forum internasional, dengan mempertimbangkan kemungkinan besar silang pendapat dikalangan masyarakat, yang akhir-akhir ini dengan mudah dipolitisir.

Pada tahun 2010 ini, diperkirakan ekonomi Indonesia akan berkembang lebih baik dari tahun sebelumnya. Namun bila masalah yang menyangkut Bank Century tidak dapat ditangani dengan baik dan masalah hubungan ekonomi internasional tidak diletakkan pada proporsi yang benar maka roda perputaran ekonomi Indonesia akan terganggu dan implikasinya terhadap keamanan dan ketenteraman masyarakat akan meningkat.

Kondisi Pertumbuhan Ekonomi dan Perdagangan Indonesia Terkini

Fajar B. Hirawan dan Widdi Mugijayani

PENGANTAR

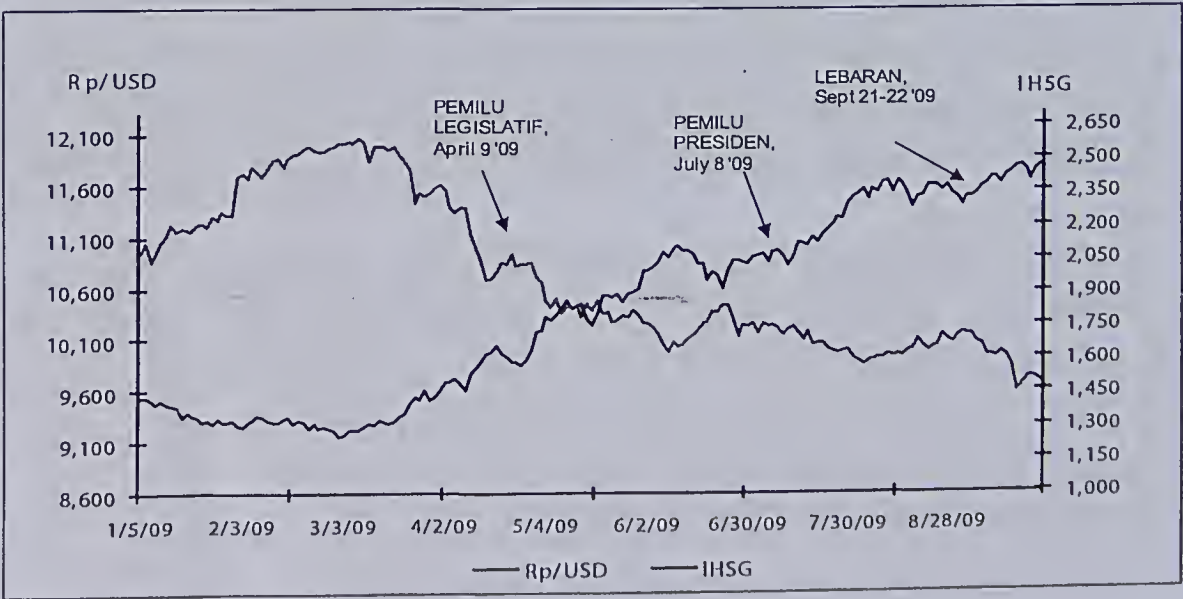
Selama tahun 2008 kondisi perekonomian Indonesia menunjukkan ketidakpastian. Ketidakpastian ini masih terus terjadi pada semester pertama tahun 2009, seiring dengan berlanjutnya krisis keuangan dunia, yang mempengaruhi kemerosotan ekonomi negara-negara di seluruh dunia. Setelah krisis finansial yang terjadi di Asia Tenggara pada tahun 1997-1998, ekonomi Indonesia kembali pada kondisi stabil dan cenderung kuat dalam menghadapi guncangan, baik secara internal maupun eksternal. Sasaran pemerintah tidak lagi hanya berfokus pada stabilitas ekonomi, akan tetapi juga dalam hal pencapaian tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan ekonomi terus meningkat sesuai dengan target dan mencapai tingkat pertumbuhan tertinggi sampai dengan kuartal kedua tahun 2008 sebesar 6,4 persen.

Namun, penurunan ekonomi terjadi pada semester kedua tahun 2008 atau tepatnya pada bulan Oktober 2008, saat terjadinya guncangan di pasar modal dunia dengan volatilitas yang tinggi. Akibatnya, aktifitas perekonomian mengalami perlambatan karena pengaruh perkembangan harga minyak dan komoditas dunia serta krisis finansial regional. Setelah pemilu legislatif dan presiden pada tahun 2009, kondisi ekonomi Indonesia mulai membaik, yang ditandai

dengan adanya sentimen pertumbuhan positif, baik pertumbuhan ekonomi maupun pertumbuhan perdagangan.

Oleh karena jumlah modal yang keluar dari Indonesia semakin besar, nilai tukar Rupiah terdepresiasi terhadap Dolar Amerika dengan volatilitas yang tinggi pada akhir tahun 2008 dan baru kemudian memberikan sinyal positif sejak bulan April 2009 atau setelah Pemilihan Umum (Pemilu) legislatif. Kondisi ini kemungkinan akan menjadi indikator yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi kinerja perdagangan dan memberikan tekanan pada tingkat inflasi. Apresiasi nilai tukar Rupiah terhadap Dolar Amerika dapat menjadi negatif, khususnya dalam konteks mendorong nilai ekspor. Sepanjang tahun 2008, kinerja pasar keuangan domestik terutama Bursa Efek Indonesia (BEI) atau Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) mengalami penurunan sebesar 50 persen pada akhir tahun 2008. Akan tetapi, IHSG mulai kembali memperlihatkan tren peningkatan setelah kuartal pertama tahun 2009 (lihat Gambar 1). Setelah Pemilu legislatif dan presiden, IHSG meningkat secara tajam dan mencapai tingkat tertingginya pada level 2.400 pada kuartal ketiga, khususnya pada bulan September 2009. Hal tersebut terjadi karena adanya sentimen pertumbuhan yang positif atau karena adanya perbaikan pasar keuangan global.

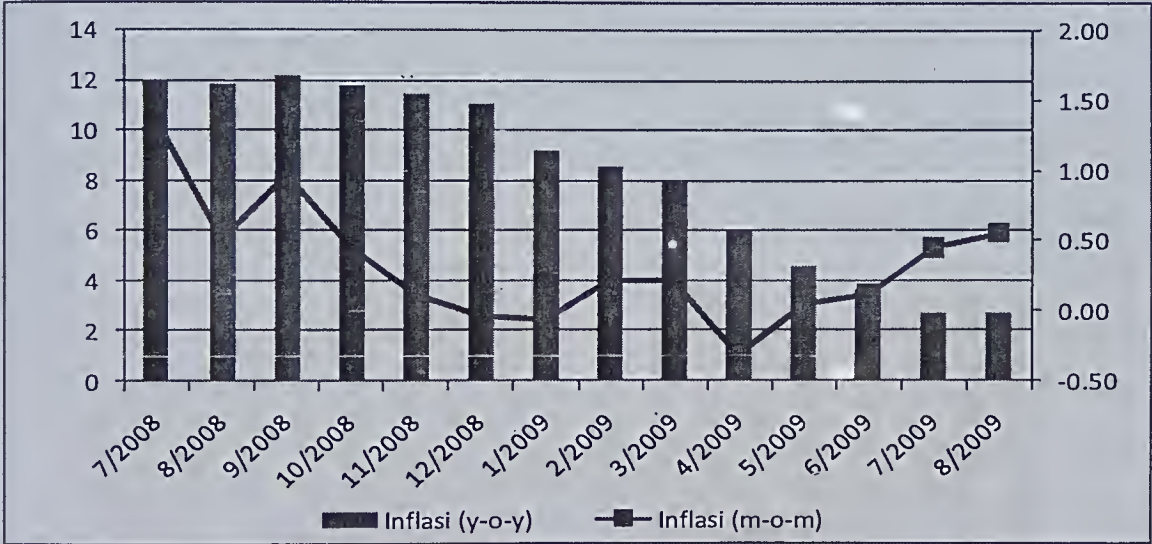
Gambar 1. Nilai Tukar dan IHSG, Januari-September 2009



Sumber: CEIC Asia database

Tingkat inflasi juga cenderung stabil karena beberapa faktor, seperti penurunan harga BBM dan komoditas, stabilnya persediaan bahan makanan pokok, terutama beras, dan *imported inflation* yang mengalami penurunan secara signifikan. Fenomena tersebut tidak terlalu mempengaruhi perekonomian Indonesia. Inflasi yang tinggi hanya terjadi ketika adanya perayaan hari besar agama, seperti Idul Fitri. Selama bulan Juli 2008 hingga Agustus 2009, tingkat inflasi (y-o-y) cenderung menurun dari 12 persen pada bulan Juli 2008 menjadi sekitar 2-4 persen pada pertengahan tahun 2009 (lihat Gambar 2).

Gambar 2. Tingkat Inflasi, Juli 2008 – Agustus 2009
(dalam persen)



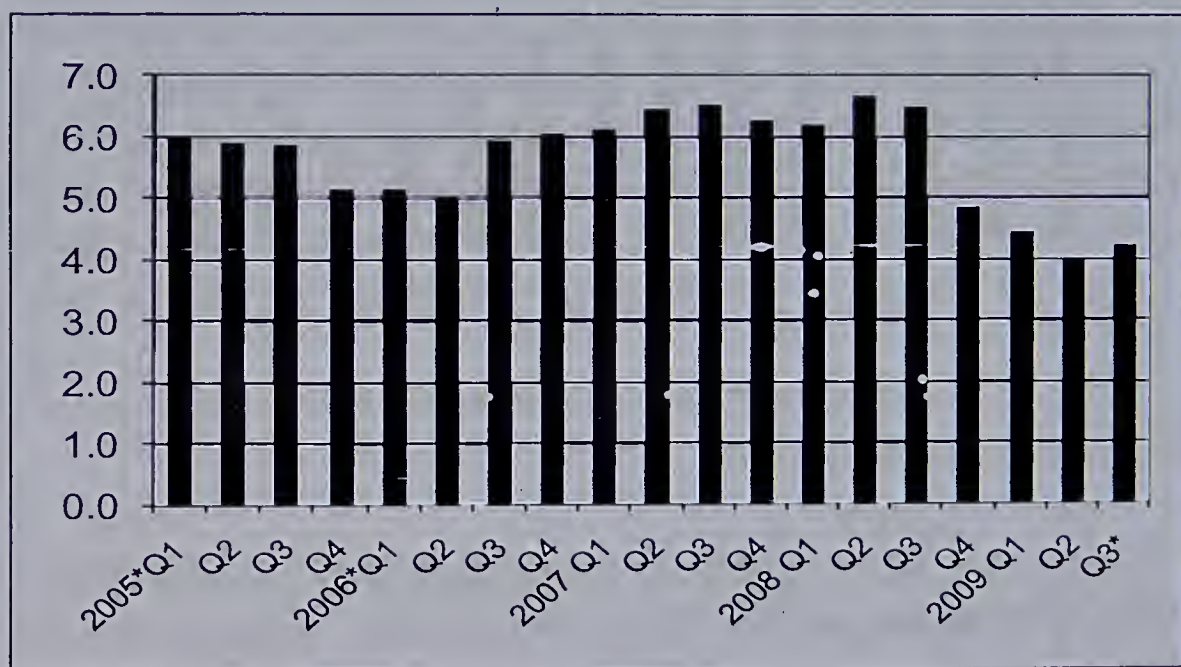
Sumber: International Monetary Fund (IMF)

Kemudian, berdasarkan neraca pembayaran (BOP) di tahun 2008, indikator yang paling sensitif terkena dampak krisis keuangan global adalah perdagangan internasional. Meskipun Indonesia mengalami neraca perdagangan yang surplus berdasarkan pertumbuhan ekspor (y-o-y), namun sejak bulan September 2008, perdagangan internasional Indonesia mengalami penurunan. Untungnya, kinerja perdagangan Indonesia mulai menunjukkan tren yang positif sejak April 2009 sebagai titik awal momentum pemulihan krisis yang juga terjadi hampir di seluruh dunia.

PERTUMBUHAN EKONOMI

Dari kuartal pertama tahun 2009, Indonesia tetap memperlihatkan tingkat penurunan pada pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB), yang dimulai pada kuartal terakhir tahun 2008, yang disebabkan karena krisis keuangan global. Pertumbuhan PDB atau ekonomi mencapai tingkat terendah pada level 4 persen pada kuartal kedua tahun 2009 (lihat Gambar 3). Sementara, tren peningkatan pertumbuhan PDB Indonesia dimulai pada kuartal ketiga tahun 2009. Berdasarkan kondisi tersebut, kuartal ketiga tahun 2009 merupakan momentum pemulihan ekonomi Indonesia pasca guncangan krisis keuangan global yang terjadi sejak kuartal keempat tahun 2008.

Gambar 3. Pertumbuhan Ekonomi Indonesia, 2005 – Q3 2009 (y-o-y) (dalam persen)



Sumber: Bank Indonesia

Sisi Pengeluaran

Pada tahun 2009, pertumbuhan ekonomi Indonesia dari sisi pengeluaran memperlihatkan penurunan yang cukup drastis. Dimulai dari kuartal pertama hingga kuartal ketiga tahun 2009 (q-to-q), Indonesia mengalami penurunan jika dibandingkan dengan

pertumbuhan di periode yang sama pada tahun sebelumnya. Pertumbuhan PDB Indonesia menurun dari 5,2 persen pada kuartal terakhir tahun 2008 menjadi hanya 4,4 persen pada kuartal pertama tahun 2009. Pertumbuhan PDB Indonesia terus mengalami penurunan pada kuartal kedua tahun 2009 sebesar 4 persen dan pada akhirnya meningkat pada kuartal ketiga tahun 2009 sebesar 4,2 persen. Penurunan ini disebabkan karena adanya penurunan kemampuan konsumen secara keseluruhan dalam membelanjakan uangnya yang juga berpengaruh pada komponen sektor perdagangan dalam PDB, yaitu ekspor dan impor. Meskipun begitu, tren pemulihan, khususnya perdagangan, telah terjadi pada kuartal kedua tahun 2009 ketika sektor tersebut mulai memiliki kecenderungan untuk meningkat.

Peningkatan proporsi pada tingkat konsumsi pemerintah ditetapkan sebagai tindakan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi dengan cara memberikan stimulus fiskal guna mengatasi permasalahan atau dampak dari krisis keuangan. Tabel 1 menunjukkan adanya perbedaan yang cukup signifikan antara persentase konsumsi pemerintah pada kuartal pertama tahun 2008 sebesar 3,6 persen dengan kuartal pertama tahun 2009 sebesar 19,3 persen. Ketika konsumsi rumah tangga cenderung konstan, namun indikator ini mengalami penurunan pada kuartal kedua dan ketiga tahun 2009.

**Tabel 1. Komponen Pertumbuhan Ekonomi:
Sisi Pengeluaran (y-o-y) (dalam persen)**

	2008				2009		
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3*
Konsumsi Rumah Tangga	5.7	5.5	5.3	4.8	5.8	4.8	4.9
Konsumsi Pemerintah	3.6	5.3	14.1	16.4	19.3	17.0	11.4
PMTDB	13.7	12	12.2	9.1	3.5	2.7	3.2
Ekspor Barang dan Jasa	13.6	12.4	10.6	1.8	-19.1	-15.7	-12.4
Impor Barang dan Jasa	18	16.1	11	-3.5	-24.1	-23.9	-20.3
PDB	6.2	6.4	6.4	5.2	4.4	4.0	4.2

Sumber: Bank Indonesia

Sisi Produksi

Gambaran dari sisi produksi PDB Indonesia menunjukkan adanya tren penurunan mulai dari kuartal pertama hingga kuartal kedua tahun 2009 (q-to-q) dibandingkan dengan periode yang sama di tahun sebelumnya. Faktanya, krisis keuangan global masih memberikan

pengaruh yang buruk terhadap beberapa sektor, seperti perdagangan, hotel, dan restoran, manufaktur, dan pertanian. Sementara itu, sektor lainnya terlihat sukses dalam memperlihatkan kinerja pertumbuhan yang stabil. Bahkan, pertumbuhan yang positif terjadi pada sektor listrik, gas, dan air (lihat Tabel 2).

Sektor transportasi dan komunikasi, berdasarkan Tabel 2, merupakan sektor yang dapat memperlihatkan pola yang stabil selama tahun 2008-2009 dan sektor ini juga menunjukkan pertumbuhan tertinggi sebesar 16,5 persen pada kuartal ketiga tahun 2009 berdasarkan perubahan secara tahunan. Akan tetapi, secara umum, pertumbuhan ekonomi atau PDB dari sisi produksi di Indonesia berhasil menunjukkan pertumbuhan yang cukup stabil dan positif pada kuartal ketiga tahun 2009.

**Tabel 2. Komponen Pertumbuhan Ekonomi:
Sisi Produksi (y-o-y) (dalam persen)**

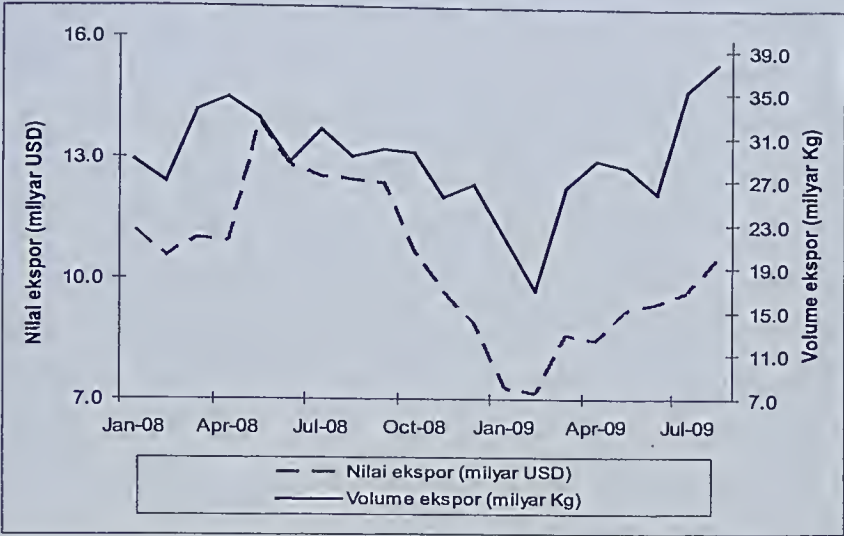
	2008				2009		
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3*
Pertanian	6.3	4.8	3.4	4.7	4.8	2.4	2.2
Pertambangan dan Penggalian	-1.7	-0.5	2.1	2.1	2.2	2.4	2.2
Manufaktur	4.3	4.2	4.3	1.9	1.6	1.5	1.7
Listrik, Gas, dan Air	12.4	11.8	10.4	9.3	11.4	15.4	15.5
Konstruksi	8.0	8.1	7.6	5.7	6.3	6.4	6.5
Perdagangan, Hotel, dan Restoran	6.9	8.1	8.4	5.6	0.6	-0.1	1.6
Transportasi dan Komunikasi	18.3	17.3	15.5	15.8	16.7	17.5	16.5
Kuangan, Bisnis, dan Persewaan	8.3	8.7	8.6	7.4	6.3	5.3	5.6
Jasa	5.9	6.7	7.2	6.0	6.8	7.4	6.6
PDB	6.2	6.4	6.4	5.2	4.4	4.0	4.2

Sumber: Bank Indonesia

KINERJA PERDAGANGAN

Kinerja ekspor terus mengalami penurunan sejak semester kedua tahun 2008, hal ini terjadi karena dua alasan. Pertama, penurunan harga komoditas sejak pertengahan tahun, dan kedua terjadinya pelemahan permintaan eksternal sejak bulan September 2008, setelah menyentuh level terendahnya di awal tahun 2009, nilai ekspor Indonesia kemudian menunjukkan suatu tren peningkatan, hal ini terjadi seiring dengan perbaikan kondisi perekonomian global. Gambar 4 menunjukkan nilai dan volume ekspor yang berfluktuasi selama Januari 2008 sampai dengan Agustus 2009.

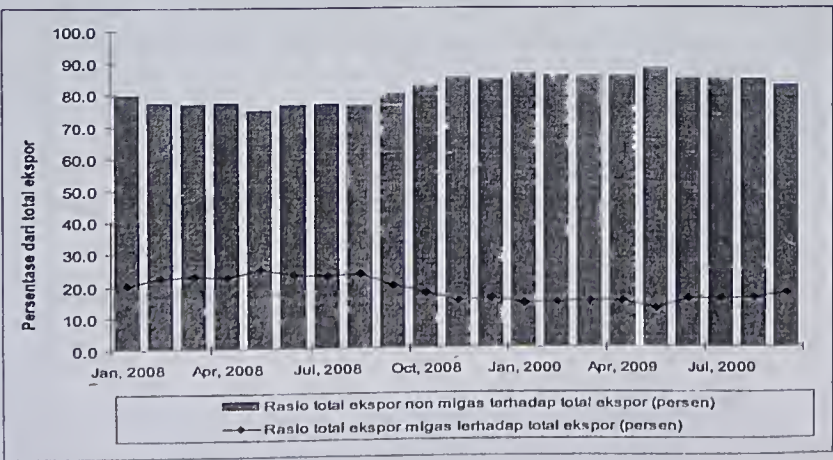
Gambar 4. Ekspor Indonesia, Januari 2008 – Agustus 2009
(berdasarkan nilai dan volume)



Sumber: CEIC Asia database

Sektor non-migas selama beberapa tahun belakangan ini hampir selalu mendominasi ekspor Indonesia. Pada tahun 2008 sampai 2009, proporsi ekspor non-migas relatif stagnan sekitar 80 persen, kecuali selama semester pertama tahun 2008, nilainya kurang dari 80 persen karena harga minyak dunia yang relatif tinggi. Gambar 5 menunjukkan proporsi ekspor, baik migas maupun non-migas terhadap ekspor total Indonesia.

Gambar 5. Proporsi dan Ekspor Total Sektor Migas dan Non-Migas (dalam persen)



Sumber: BPS, Maret 2007-Maret 2009

Pertumbuhan ekspor bulan Januari 2009 (y-o-y) mengalami penurunan yang cukup signifikan sebesar 36,08 persen. Disamping itu, penurunan yang cukup signifikan juga terjadi pada ekspor migas sebesar 13,24 persen. Sementara ekspor sektor non-migas yang selama ini mendominasi ekspor Indonesia (pada bulan Januari 2009 *share*-nya sebesar 86,79persen), turun sebesar 30,64 persen (y-o-y).

Untuk ekspor sepuluh komoditi teratas pada bulan September 2009, penurunan yang cukup tajam (m-o-m) terjadi terhadap minyak dan lemak tumbuhan atau binatang (HS 15) sebesar 29,2 persen, pasar utama produk ini antara lain: Asia Timur, ASEAN, Eropa dan Timur tengah. Minyak mentah serta produk minyak mineral (HS 27) juga mengalami hal serupa, turun sekitar 8,3 persen. Sementara, kenaikan tertinggi untuk bulan September 2009 dicapai oleh bijih besi (HS 26), yang sebagian besar diekspor ke negara-negara Asia Timur, yaitu Jepang, Korea Selatan dan China serta negara-negara ASEAN.

Tabel 3. Ekspor Non-Migas selama bulan Januari – September 2009

Golongan Barang (HS)	Nilai FOB (Juta USD)				Perubahan September 2009 ter- hadap Agustus 2009 (Jutaan USD)	Persentase peran terhadap total non migas Jan- Sep 2009
	Agt- 2009	Sep- 09	Jan- Sep 2008	Jan-Sep 2009		
1. Bahan bakar mineral (27)	1459,2	1337,9	7560,2	9596,9	-121,3	14,09
2. Lemak dan mi-nyak hewan/ nabati (15)	1429,9	1012,2	12268,5	8055,7	-417,7	11,83
3. Mesin/peralatan listrik (85)	787,4	737,9	5939,4	5717,9	-49,5	8,39
4. Bijih, kerak, dan abu logam (26)	442,7	650,2	3336,2	4049,1	207,5	5,95
5. Mesin-mesin/pe-sawat mekanik (84)	418,5	420,9	3762,5	3430,7	2,4	5,04
6. Karet dan barang dari karet (40)	423,4	383,6	6215,3	3336,9	-39,8	4,9

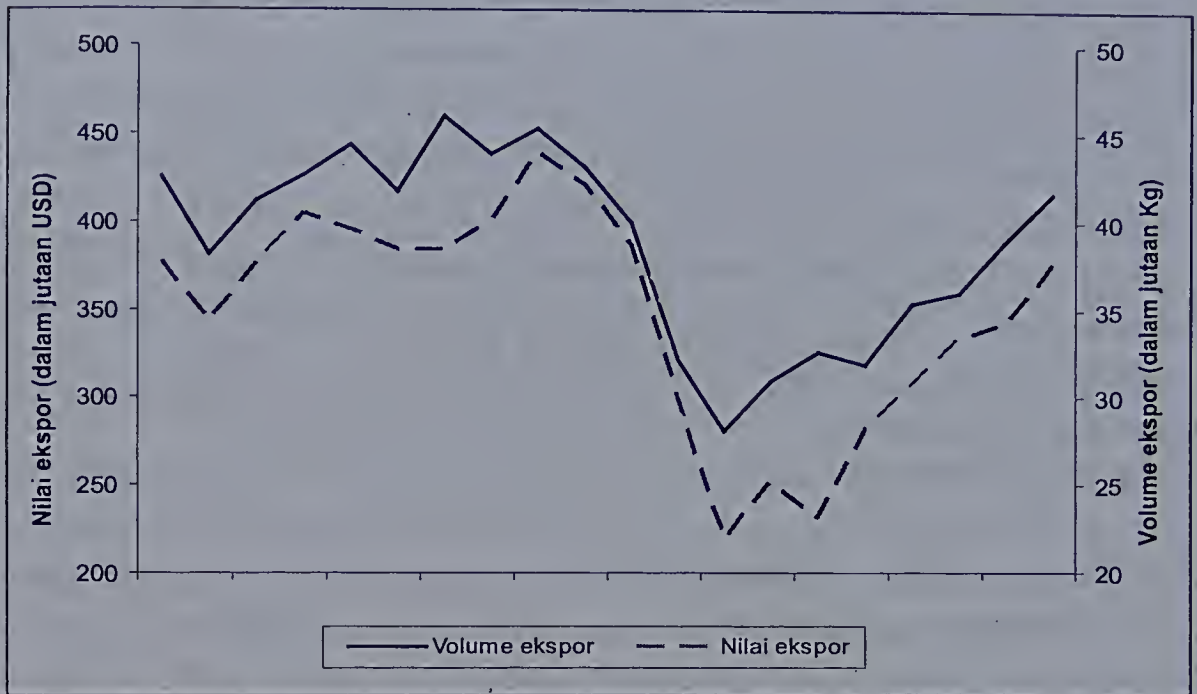
7. Kertas/karton (80)	286,6	269,9	2930,9	2406,7	-16,7	35,3
8. Tembaga (80)	212,6	238,3	1810,3	1474,2	25,7	2,16
9. Bahan kimia organik (29)	100,4	185,1	1508,6	1046,6	84,7	1,54
10. Kapal laut (89)	35,5	87,8	649,8	948,7	52,3	1,39
Total 10 golongan barang	5596,2	5323,8	45981,7	40063,4	-272,4	58,82
Lainnya	3294,0	2803,8	37298,4	28048,6	-490,2	41,18
Total ekspor nonmigas	8890,2	8127,6	83280,1	68112,0	-762,6	100,0

Keterangan: * fob = *free on board*

Sumber: BPS, November 2009

Ekspor produk elektronik (HS 85) yang merupakan salah satu produk ekspor unggulan Indonesia, terjadi karena Indonesia merupakan bagian dari jaringan produksi (*production network*) ASEAN bahkan global. Selama tahun 2008-2009, ekspor elektronik ke seluruh negara tujuan ekspor menunjukkan tren yang cukup berfluktuasi baik volume maupun nilainya. Sampai dengan September 2008 trennya positif, kemudian mengalami penurunan yang disebabkan melemahnya permintaan eksternal. Pada bulan Januari 2009, terjadi penurunan yang sangat signifikan bahkan mencapai titik terendah, yaitu sebesar US\$ 219 juta atau 23 juta Kg, kemudian trennya terus mengalami peningkatan sampai dengan kuartal ketiga tahun 2009. Tujuan utama ekspor produk elektronik ini sebagian besar adalah negara ASEAN, seperti Singapura dan Malaysia (kurang lebih 40 persen dari total ekspor elektronik). Tujuan utama ekspor lainnya adalah Jepang sekitar 11 persen.

**Gambar 6. Ekspor Elektronik (HS 85)
Berdasarkan Nilai dan Volume**



Sumber: CEIC Asia database

Penurunan permintaan, terutama dari negara-negara tujuan ekspor utama sangat mempengaruhi kinerja ekspor Indonesia. ASEAN merupakan partner terbesar perdagangan Indonesia (24 persen dari total ekspor non-migas), kemudian diikuti oleh negara-negara Eropa (13,6 persen). Sementara berdasarkan negara tujuan, Jepang dan Amerika Serikat mempunyai *share* terbesar sebagai negara tujuan ekspor, masing-masing sebesar 13,4 dan 10,5 persen dari total ekspor non-migas pada bulan September 2009. Sekarang ini China juga merupakan partner dagang yang sangat penting sekitar 8,7 persen (lihat Tabel 4).

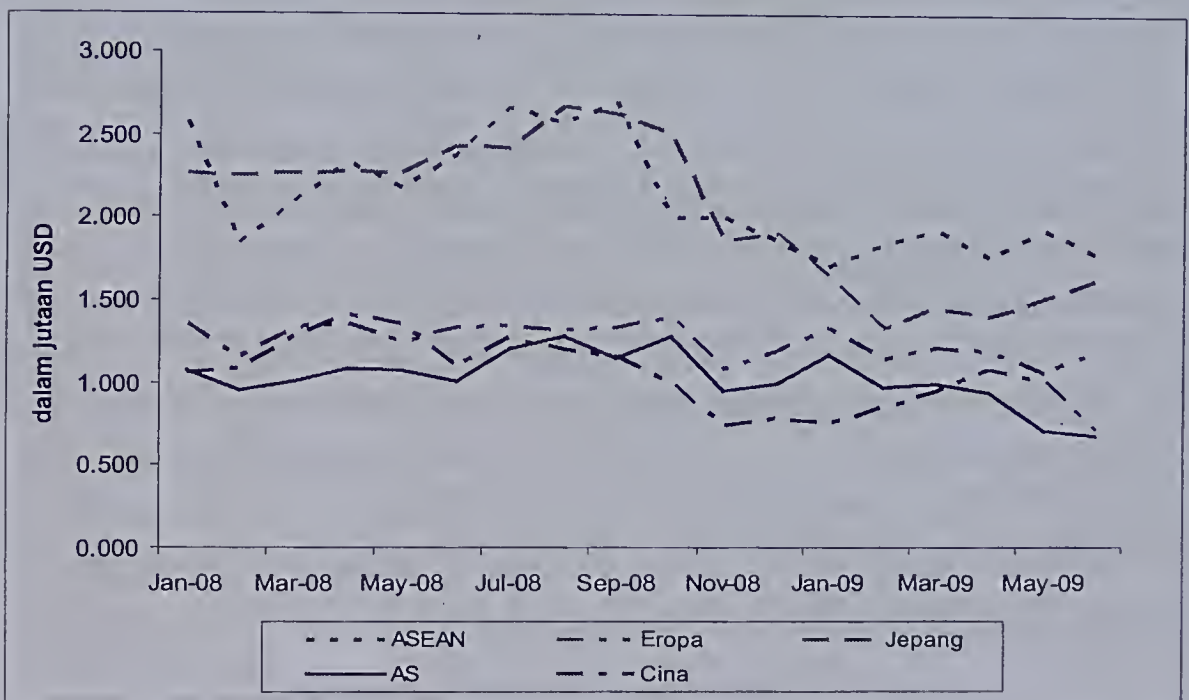
Tabel 4. Ekspor Non-migas berdasarkan Negara Tujuan
Selama periode Januari-September 2009

Negara Tujuan	Nilai FOB (Juta USD)				Perubahan September 2009 terha- dap Agus- tus 2009 (Jutaan USD)	Persentase peran terhadap total non migas Jan- Sep 2009
	Agt- 2009	Sep-09	Jan- Sep 2008	Jan- Sep 2009		
ASEAN	1791,6	1738,3	18328,4	14440,6	-53,3	21,2
1. Singapura	662,1	685,4	7846,6	5901,9	23,3	8,66
2. Malaysia	536,8	500,3	4661,3	3789,4	-36,5	5,56
3. Thailand	251,1	233,6	2555,5	1763,5	-17,5	2,59
Negara ASEAN lainnya	341,6	319,0	3265,0	2985,8	-22,6	4,39
Eropa	1355,6	1106,9	11514,1	9671,5	-248,7	14,2
4. Jerman	215,8	194,3	1891,8	1670,0	-21,5	2,45
5. Prancis	62,0	61,5	707,8	602,8	-0,5	0,89
6. Inggris	130,1	100,4	1168,7	1055,6	-29,7	1,55
Negara Eropa lainnya	947,7	750,7	7745,8	6343,1	-197,0	9,31
Negara utama lainnya	3619,2	3449,3	33911,6	28212,3	-169,9	41,42
7. Cina	797,7	704,3	6477,4	5956,0	-93,4	8,74
8. Jepang	1031,8	1087,7	10418,1	8091,7	55,9	11,88
9. Amerika Serikat	941,1	850,4	9754,2	7544,7	-90,7	11,08
10. Australia	131,1	140,6	1592,2	1203,4	9,5	1,77
11. Korea Selatan	436,3	424,7	3736,5	3378,8	-11,6	4,96
12. Taiwan	281,2	241,6	2133,2	2037,7	-39,6	2,99
Total 12 negara tujuan	5477,1	5224,8	52743,3	42995,5	-252,3	63,12
Lainnya	3413,1	2902,8	30536,8	25116,5	-510,3	36,88
Total ekspor nonmigas	8890,2	8127,6	83280,1	68112,0	-762,6	100,00

Sumber: BPS, November 2009

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pertumbuhan 10 produk utama Indonesia menunjukkan tren yang menurun di awal tahun 2009. Hal ini terjadi seiring dengan penurunan persentase pertumbuhan ekspor terhadap negara-negara tujuan ekspor utama, contohnya: ekspor Indonesia terhadap negara-negara ASEAN yang mengalami penurunan sebesar 41,1 persen, ke Eropa turun sebesar 16 persen, ke Jepang juga mengalami penurunan 33 persen, ke Amerika Serikat dan China menurun masing-masing sebesar 24 persen dan 34 persen. Produk yang diperdagangkan ke negara-negara tersebut terutama karet (AS), minyak sawit (Eropa) dan batu bara dan tembaga (Jepang).

**Gambar 7. Ekspor berdasarkan Negara Tujuan
April 2008 – Juni 2009**



Sumber: BPS, April 2008-Maret 2009

Untuk total ekspor non-migas, penurunan permintaan diantara partner perdagangan terjadi mulai bulan Juli 2008, seperti ekspor ke negara-negara ASEAN (Singapura merupakan rekan utama) mengalami tren yang terus menurun, ekspor ke Jepang juga mengalami tren penurunan yang sama sejak bulan Oktober 2008, sementara tren

penurunan ekspor ke negara-negara lainnya, terlihat mengalami hal yang serupa di akhir tahun 2009.

Sebagaimana terjadi perburukan kinerja ekspor, jumlah impor pun mulai mengalami tanda-tanda penurunan; setelah sebelumnya, pada kuartal ketiga tahun 2008 mengalami kenaikan yang cukup signifikan, kemudian impor mulai jatuh. Seluruh kategori barang-barang impor mengalami penurunan selama Januari – September 2009. Penurunan terbesar terjadi pada impor barang baku dan barang mewah, yang turun sebesar 39 persen. Penurunan 4 persen terjadi pada impor barang-barang modal yang mencerminkan kondisi yang lebih buruk, terutama untuk aktivitas di industri manufaktur atau sektor riil. Tabel 5 juga menunjukkan bahwa konsumsi barang impor mengalami penurunan sebesar 28,2 persen bila dibandingkan dengan periode sebelumnya (Januari – September 2008).

Tabel 5. Impor Berdasarkan Kategori Ekonomi Periode 2008-2009

Penggunaan Golongan Barang	Nilai (juta US\$)		Perubah- an Sept 09 *) thd Agt 09	Nilai (juta US\$)		Perubahan Jan-Sep 2009* terhadap Jan-Sep 2008 (%)	Peranan terhadap impor Jan-Sep 2009* (%)
	Agt- 09	Sep- 09*		Jan-Sep 2008	Jan- Sep 2009*		
Total impor	9707,3	8563,0	-11,79	101687,9	68330,9	-32,8	100,00
Barang konsumsi	638,5	553,7	-13,28	6706,4	4817,1	-28,17	7,05
Bahan baku/ penolong	6431,8	6552,8	1,88	79626,4	48784,9	-38,73	71,39
Barang modal	2637,0	1456,5	-44,77	15355,1	14728,9	-4,08	21,56

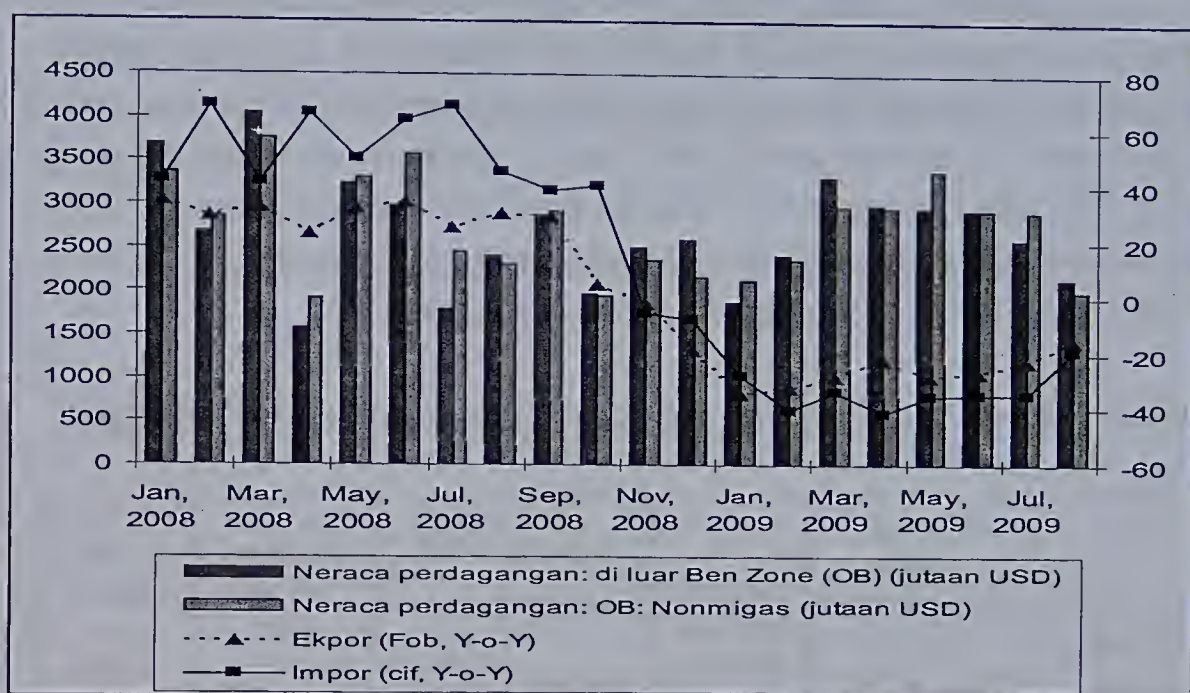
Keterangan: *) angka sementara

Sumber: BPS, November 2009

Berdasarkan pada informasi tersebut, baik ekspor maupun impor Indonesia berdasarkan kategori ekonomi terpengaruh secara signifikan oleh krisis keuangan global. Sebagaimana dapat dilihat pada gambar 8, ekspor dan impor Indonesia mengalami penurunan yang

signifikan di akhir 2008 sampai dengan awal tahun 2009. Bahkan menyentuh level terendahnya pada bulan Februari 2009. Meskipun demikian, baik ekspor maupun impor kemudian bergerak naik secara perlahan di kuartal kedua dan ketiga tahun 2009.

**Gambar 8. Kinerja Perdagangan Indonesia,
Januari 2008 – September 2009 (dalam jutaan USD)**



Sumber: BPS, November 2009

PENUTUP

Untuk merespon kondisi yang tidak menguntungkan pada ekonomi global, pemerintah Indonesia harus melakukan pengukuran secara reaktif dan proaktif. Pemerintah dan Bank Indonesia harus melakukan usaha bersama dalam menjaga stabilitas pasar keuangan dan menerapkan stimulus fiskal untuk menjaga pertumbuhan permintaan domestik. Sejauh ini, Indonesia merupakan negara di kawasan Asia yang diprediksi akan mengalami pertumbuhan yang positif pada tahun ini (2009). Ekonomi Asia membaik pada kuartal kedua tahun 2009 sejalan dengan kebijakan moneter dan stimulus fiskal yang menjaga permintaan domestik dan melakukan penyesuaian terhadap penurunan produksi. Arus modal yang masuk

telah membuat pasar aset dan ekspor bersih berkontribusi pada pertumbuhan PDB, dimana impor mengalami kontraksi lebih cepat dibandingkan ekspor. Berdasarkan hal tersebut, Indonesia akan mengalami pertumbuhan yang lambat di tahun 2009.

Perkembangan krisis keuangan global telah menghantui kinerja ekonomi Indonesia ke depan. Perpaduan antara penurunan harga komoditas, pertumbuhan global yang lambat, dan ketatnya likuiditas di pasar keuangan telah melemahkan ekspor dan investasi. Keduanya merupakan kunci dari pertumbuhan ekonomi Indonesia. Sementara itu, dampak dari krisis global telah merusak sektor yang memiliki orientasi ke luar, seperti industri manufaktur, yang ditandai dengan jumlah pemecatan yang cukup tinggi sejak periode Oktober-November 2008. Sedangkan depresiasi Rupiah dan volatilitas arus modal keluar telah menambah tekanan pada ekonomi domestik. Meskipun begitu, sinyal positif telah mulai terjadi setelah Pemilu dimana Rupiah mengalami apresiasi dan IHSG menunjukkan tren peningkatan.

Belajar dari krisis sebelumnya (1997-1998), pemerintah Indonesia tentunya diharapkan lebih sigap dalam merespon krisis dengan memadukan antara kebijakan moneter dan fiskal guna meminimalkan dampak krisis global yang lebih dahsyat pasca Pemilu 2009. Respon yang cepat dan tidak panik dalam mengatasi depresiasi yang cepat dari nilai tukar Rupiah terhadap Dolar Amerika, sejak Agustus 2008 dapat membantu ekonomi Indonesia terhindar dari krisis domestik yang lebih parah, seperti yang terjadi pada 1998.

Sementara itu, krisis hanya akan memperburuk ekonomi negara berkembang, khususnya dari sisi ekspor dan investasi yang cenderung stagnan. Disamping itu, pertumbuhan ekonomi juga akan melambat. Namun demikian, usaha untuk mengurangi tingkat pengangguran dan kemiskinan perlu terus ditingkatkan, yang tentu didasarkan pada tingkat pertumbuhan ekonomi. Saat ini, Indonesia sangat bergantung pada pembelanjaan atau konsumsi sebagai mesin penggerak pertumbuhan. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah telah menyiapkan paket stimulus yang terdiri dari dua bagian. *Pertama*, program pajak dan tabungan. Program ini akan secara langsung berkaitan dengan rumah tangga dan bisnis. *Kedua*, penambahan

pembelanjaan pada proyek infrastruktur yang diperkirakan akan menciptakan efek *multiplier* pada rumah tangga dan konsumsi sektor swasta.

Di samping itu, ada beberapa faktor yang tetap menjaga tingkat konsumsi rumah tangga dan membuat paket stimulus fiskal cenderung berhasil, antara lain: rendahnya harga komoditas di pasar internasional, musim yang baik, dan fakta bahwa dengan adanya Pemilu membuat partai politik atau para kandidat (calon legislatif/calon presiden/wakil presiden) membelanjakan uangnya untuk keperluan kampanye. Akhirnya, negara yang memiliki ekonomi domestik yang baik, pasar aset yang menarik, keleluasaan penerapan kebijakan, dan perbaikan yang cepat akan membuat negara pulih secara cepat dari hantaman krisis keuangan global.

TINJAUAN PERKEMBANGAN REGIONAL DAN GLOBAL

Analisis Perkembangan Lingkungan Strategis: Tren dan Tantangan ke Depan

Evan A Laksmiana

PENGANTAR

Dalam beberapa tahun terakhir, perkembangan lingkungan geostrategis Indonesia mengikuti tren perkembangan kawasan Asia Pasifik. Dalam hal ini, ada tiga tren utama yang terlihat, yaitu makin meningkatnya belanja pertahanan, makin tingginya tingkat kecanggihan kekuatan laut dan udara, dan makin meningkatnya usaha negara-negara kawasan untuk mencapai kemandirian pertahanan. Tiga tren utama ini tampaknya akan terus berlanjut dalam satu dua dekade ke depan. Hal ini terutama karena banyaknya negara kawasan yang mengeluarkan kebijakan pertahanan komprehensif dengan kerangka 10-20 tahun ke depan. Indonesia tentu membutuhkan perhatian dari berbagai perkembangan ini guna mempertahankan relevansi strategisnya.

MENINGKATNYA BELANJA PERTAHANAN KAWASAN

Setelah badai krisis ekonomi berlalu, negara-negara di kawasan Asia Pasifik kembali meningkatkan anggaran dan belanja pertahanan mereka. Hingga tahun 2004, SIPRI mencatat pembelanjaan militer kawasan Asia Timur merupakan yang paling tinggi di dunia. Rata-

rata belanja pertahanan kawasan ini terus meningkat lebih dari 19 persen per tahun pasca serangan 11 September 2001.¹ Sebagian besar negara-negara tersebut juga bahkan telah melampaui anggaran pra-krisis mereka.

Anggaran pertahanan **China** telah meningkat dua kali lipat sejak 1997. Antara 2001 dan 2005, anggaran mereka bahkan meningkat sebesar 57 persen. Di tahun 2009, angka kenaikan anggaran sedikit menurun dari 16.5 persen di tahun 2008 menjadi 14.9 persen.² Sementara itu, makin tidak terduganya perilaku Korea Utara dan makin meningkatnya kekuatan militer China, menyebabkan **Jepang** melakukan kajian serius atas kekuatan pertahanan mereka. Kendati anggaran pertahanan mereka mungkin menurun sebesar 3 persen dalam lima tahun ke depan, Jepang berniat untuk mengkompensasinya dengan melakukan berbagai modernisasi militer. Ini termasuk mendirikan pasukan pemukul reaksi cepat yang baru, perisai perlindungan rudal, serta peningkatan kinerja satelit komunikasi dan pengumpulan intelijen.³

Sementara itu, di India, serangan teroris Mumbai tahun 2008 telah menaikkan pembelanjaan anggaran pertahanan sebesar 34 persen di tahun 2009. Pada pertengahan tahun ini, anggaran yang diumumkan masih menggunakan patokan ini dan pagu anggaran ditetapkan sebesar US\$ 37,75 miliar.⁴ Jumlah ini masih diharapkan meningkat dalam waktu dekat, terutama karena persoalan dengan Pakistan dan China serta masih tingginya ancaman terorisme.

Rencana Amerika Serikat untuk menata kembali dan menarik sebagian besar pasukan mereka dari Korea Selatan makin mendorong negara ini untuk mencapai 'pertahanan mandiri' sejak 2004. Anggaran pertahanan mereka, misalnya meningkat sebesar 4,5 persen per tahun antara 2002 dan 2005. Kemampuan tempur mereka juga akan makin ditingkatkan seiring dengan 'Reformasi Pertahanan 2020' yang akan menghabiskan sekitar US\$ 178 miliar, termasuk untuk 267 proyek

¹ Robert Hartfiel dan Brian L. Job, "Raising the Risks of War: Defence Spending Trends and Competitive Arms Processes in East Asia," *The Pacific Review*, Vol. 20, No. 1 (2007): p. 2.

² Lihat "Recovery position: defence budgets," *Jane's Defence Weekly*, 17 Agustus 2009.

³ Hartfiel dan Job, "Raising the Risks of War," p. 5.

⁴ "Recovery position: defence budgets."

pembangunan kekuatan pengintaian dan *precision strike capability*.⁵ Pemerintah Australia juga meningkatkan anggaran pertahanan sebesar 6,4 persen untuk tahun 2008–2009. Hal ini juga ditambah dengan komitmen pemerintah untuk terus meningkatkan belanja militer sebesar 3 persen per tahun hingga 2017.

Sedangkan di Asia Tenggara, menurut *Jane's Defence Weekly*, belanja resmi pertahanan meningkat hingga rata-rata 13,5 persen per tahun antara 2005 dan 2008.⁶ Sementara tahun 2009 ini, angka pertumbuhan anggaran pertahanan naik sebesar 6 persen hingga mencapai US\$ 26 miliar dan diperkirakan akan tumbuh lagi sebesar 8 hingga 9 persen sampai 2012.

Belanja pertahanan **Malaysia** meningkat sebesar 19 persen antara 2001 dan 2005, dan hampir dua kali lipat sejak 1998. Sementara itu, **Singapura**, kendati relatif stabil di tahun 2008 dan 2009 dalam belanja pertahanan mereka, sekitar US\$ 7 miliar, sebenarnya mengikuti gejala naiknya anggaran pertahanan sebesar 5 persen di tahun 2005.⁷ Bahkan **Kamboja** juga belakangan mengusulkan peningkatan anggaran pertahanan untuk tahun 2010 sebesar US\$ 274 juta, yang merupakan kenaikan sebesar 23 persen dari tahun 2009. Bahkan menurut *Jane's Defence Weekly*, jumlah ini mencapai 14 persen dari total anggaran nasional Kamboja tahun 2010.⁸

Sementara itu, *The Military Balance* melaporkan bahwa anggaran pertahanan **Filipina** tahun 2008 meningkat sebesar 20 persen (hingga Philippine Peso (PHP) 56,5 miliar), dengan kenaikan hampir 10 persen lagi di tahun 2009.⁹ Anggaran pertahanan **Thailand** juga terus meningkat setelah pemerintahan Thaksin Shinawatra selama ini (2001–2006) terus menekan jumlah alokasi pertahanan. Pasca kudeta militer 2006, anggaran pertahanan tahun 2007 meningkat sebesar 20 persen, dan kemudian meningkat lagi sebesar 20 persen di tahun 2008 hingga mencapai US\$ 4,2 miliar. Anggaran tahun 2009

⁵ Suresh Abraham, "The Republic of Korea Air Force: Gearing Up for the Future," *Asian Defence Journal*, October 2009, p. 8.

⁶ "Southeast Asia shrugs off global downturn," *Jane's Defence Weekly*, 29 July 2009.

⁷ Lihat Hartfiel dan Job, "Raising the Risks of War," p. 6-7; International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2009* (London: Oxford University Press for IISS, 2009), p. 47.

⁸ "Cambodia to raise FY10 defence budget by 23%," *Jane's Defence Weekly*, 3 November 2009.

⁹ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2009*, p. 374.

kemudian ditingkatkan lagi sebesar 19 persen. Belakangan, menurut *Asian Defence Journal*, kabinet Thailand telah menyetujui anggaran pembelian peralatan militer hingga 2012 sebesar Thailand Baht (THB) 10 miliar (US\$ 320 juta) yang akan digunakan untuk meningkatkan kemampuan perang bawah laut, kapal patroli laut, dan peralatan militer lainnya.¹⁰

MENINGKATNYA KEKUATAN LAUT DAN UDARA

Seiring dengan makin meningkatnya belanja pertahanan regional, revolusi teknologi informasi dan 'Revolusi Persoalan Militer' (*Revolution in Military Affairs*) telah membuka celah untuk makin meningkatnya kecanggihan kekuatan udara dan angkatan laut negara-negara kawasan. Bahkan agaknya, peningkatan anggaran tersebut di atas makin digunakan untuk membeli berbagai sistem persenjataan yang berorientasi untuk menghadapi ancaman eksternal, termasuk pesawat tempur, kapal laut tempur, kapal selam, serta berbagai rudal darat, laut, dan udara.

Berkaitan dengan kekuatan udara, para pengamat mencatat bahwa antara 1997 dan 2004, sekitar 900 pesawat tempur supersonik dibeli berbagai negara di Asia, beserta skitar 9.500 rudal darat-ke-udara (*surface-to-air*), rudal darat-ke-darat (*surface-to-surface*), dan rudal anti-kapal (*anti-ship*).¹¹

Di Australia, Defence Materiel Organization, BAE Systems Australia, dan Australian Aerospace baru-baru ini menandatangani kontrak di akhir Juli 2009 untuk menyediakan serangkaian peningkatan kemampuan untuk armada AP-3C Orion Aircraft berikut sistem pendukung darat mereka, menurut *Asian Military Review*.¹² Selain itu, pesawat tempur multi-peran F/A-18F Super Hornet pertama mereka

¹⁰ "Thailand's Defense & Security 2009: Bigger than Ever," *Asian Defence Journal*, October 2009, p. 34.

¹¹ Richard Grimmett, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1997-2004* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2005), p. 67.

¹² "RAAF AP-3C Orion fleet enhancement," *Asian Military Review*, Vol. 17, Issue 4, 17 August 2009, p. 42.

(dari 24) telah diperlihatkan di depan publik akhir Juli 2009 dan diharapkan bisa sampai di Australia awal tahun 2010.

Sementara itu, *Asian Defence Journal* melaporkan bahwa Korea Selatan berencana membeli tambahan 21 pesawat tempur Boeing F-15K sebagai bagian dari program F-X atau *next-generation fighter program*.¹³ Untuk mendukung pesawat-pesawat ini, mereka juga berniat membeli: 150 KF-16, yang dapat membawa rudal *Advanced Precision Guided Joint Direct Munitions* (JDAM), sistem pertahanan *Airborne Warning and Control Platform* E-737 di tahun 2011, serta lebih dari 20 T-50 Golden Eagle pesawat latih supersonik, yang sebagian besar dikembangkan dalam negeri.

The Military Balance juga melaporkan bahwa Singapura mungkin akan melihat kelompok pertama (dari total 24) pesawat tempur F-15 SG di akhir tahun 2009. Mungkin juga bersamaan dengan hadirnya Gulfstream G550 *Conformal Airborne Early Warning Aircraft*. Thailand juga telah menegosiasikan pembelian pesawat tempur multi-guna Gripen, pesawat radar udara (*airborne early-warning aircraft*) Saab 100 *Erieye*, serta sistem pertahanan udara baru. Sementara itu, Filipina juga tengah berusaha meningkatkan kemampuan angkatan udara mereka sebagai bagian dari *Capability Upgrade Program* (CUP), dan Malaysia juga berencana untuk meningkatkan jumlah pesawat tempur multi-guna mereka (kemungkinan penambahan Sukhoi Su-30 MKK) berikut *airborne early-warning aircraft*.

Selain itu, nampaknya juga mulai ada tren ketertarikan dan pembelian Unmanned Aerial Vehicles (UAVs). Di Korea Selatan, *Asian Defence Journal* melaporkan bahwa Badan Pengembangan Pertahanan (*Agency for Defence Development*) milik pemerintah berencana untuk memproduksi bom canggih dalam negeri untuk memperengkapi UAV mereka.¹⁴ Singapura juga dikabarkan tertarik untuk membeli RQ-4 *Global Hawk* UAV untuk pengintaian maritim, meski belum ada keputusan, sebagaimana dilansir *The Military Balance*.¹⁵

¹³ Suresh Abraham, "The Republic of Korea Air Force: Gearing Up for the Future," p. 9.

¹⁴ Ibid., p. 10.

¹⁵ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance* 2009, p. 368

Dalam segi kekuatan angkatan laut, belanja global untuk pembangunan *platform* angkatan laut baru dapat mencapai US\$ 640 miliar dalam 20 tahun ke depan, menurut *AMI International*.¹⁶ Kawasan Asia Pasifik akan mendapat bagian besar dari pasar ini. China, Jepang, dan Korea Selatan diperkirakan akan membelanjakan sekitar US\$ 60 miliar dalam lima tahun ke depan untuk memperkuat armada mereka. Angka ini diperkirakan akan mencapai US\$ 108 miliar dalam satu dekade ke depan, dan hingga US\$ 173 miliar di tahun 2030.

Di awal Agustus ini, *Asian Military Review* melaporkan bahwa Australia berencana untuk meningkatkan kualitas armada frigat Anzac mereka (dengan ongkos sekitar US\$ 158 juta) sebagai bagian program pertahanan rudal anti-kapal (*anti-ship missile defense* or ASMD) yang diluncurkan dalam Buku Putih Pertahanan terbaru mereka.¹⁷ Bahkan menurut *Jane's Defence Weekly*, armada kapal selam Australia akan bertambah dua kali lipat dari enam hingga 12 kapal, serta diikuti dua puluh kapal tempur multi-guna jenis baru untuk berbagai tugas patroli, hidrografi, dan anti-ranjau.¹⁸ Enam *heavy landing craft* dan sebuah kapal logistik dan perbaikan juga akan dibeli beserta satu armada 24 helikopter tempur laut yang akan bergabung dengan enam helikopter serba guna MRH 90 yang sudah dipesan.

Sementara itu, menurut *India Defence*, India berencana untuk menambah kapal tempur laut baru, termasuk enam kapal perusak *stealth Kolkata-class* buatan dalam negeri, enam frigat *Talwar-class* buatan Russia, dan dua belas frigat *stealth Shivalik-class* buatan sendiri. Menurut laporan *The Military Balance*, Malaysia juga merencanakan hal serupa.¹⁹ Mereka dikabarkan telah menandatangani surat perjanjian (*letter of intent*) untuk membeli dua frigat *Jebat-class* buatan Inggris, yang diharapkan siap beroperasi tahun 2015. Dalam jangka

¹⁶ Dikutip dari Robert Karniol, "Boom time ahead for Asia-Pacific navies," *The Straits Times*, 9 November 2009.

¹⁷ "RAN to upgrade Anzac frigates," *Asian Military Review*, Vol. 17, Issue 4, 17 August 2009, p. 42

¹⁸ Julian Kerr, "Interview: Vice Admiral Russ Crane, Australia's Chief of Navy," *Jane's Defence Weekly*, 1 October 2009.

¹⁹ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance* 2009, p. 368-369.

panjang, angkatan laut Malaysia berencana mempunyai tiga kapal serba-guna dengan landasan helikopter (LPD-style *multi-role support ships*), berikut dengan kapal-kapal hidrografi, dan modernisasi Sistem Pendukung Peperangan Elektronik Angkatan Laut (*Naval Electronic Warfare Support Systems*).

Sebagai tambahan, kita juga dapat melihat makin meningkatnya pertumbuhan kemampuan peperangan bawah laut di kawasan Asia Pasifik. Delapan angkatan laut kawasan telah memiliki kapal selam sejak tahun 1980an, dan kini, terdapat minimal 12 negara yang mempunyai kapal selam. *Jane's Defence Weekly* bahkan memperkirakan bahwa pasar peperangan bawah laut di Asia akan bernilai sekitar US\$ 7,4 miliar di tahun 2015.²⁰ Beberapa laporan juga menyebutkan bahwa sekitar 80 hingga seratus kapal selam baru akan segera dimiliki angkatan laut India, Pakistan, China, Taiwan, Jepang, Korea Selatan, Vietnam, Malaysia, Singapura, dan Indonesia pada tahun 2018.²¹ Kebanyakan dari kapal selam ini akan berupa kapal selam konvensional canggih dengan teknologi tinggi.

Perluasan angkatan laut China juga diperkirakan akan mencakup rencana pengoperasian sekitar 50 kapal selam generasi terkini pada tahun 2010-2012, termasuk tiga hingga enam kapal selam nuklir generasi kedua. Selain itu, mungkin sebanyak tiga pangkalan kapal selam baru sedang atau akan dibangun dalam waktu dekat. Sebagai respon, Jepang juga telah mengumumkan rencananya untuk memperoleh kemampuan peperangan bawah laut. Beberapa laporan bahkan memperkirakan Jepang akan mampu memperoleh satu kapal perusak dan satu kapal selam per tahun, jika kondisi ekonomi memungkinkan.²²

Demikian halnya dengan India yang baru saja pada bulan Juli 2009 meluncurkan kapal selam nuklir buatan dalam negeri pertamanya, *INS Arihant*. Selain itu, India juga diijinkan membangun

²⁰ John Grevaat, "Opportunity beckons in Asia-Pacific ASW arena," *Jane's Defence Weekly*, 17 August 2009.

²¹ Lihat Kelvin Wong, "Submarine Accidents in Asia: Preparing for the Worst," *RSIS Commentary*, 13 November 2009.

²² John Grevaat, "Opportunity beckons in Asia-Pacific ASW arena," *Jane's Defence Weekly*, 17 August 2009.

enam kapal selam *Scorpène* dan tengah berencana untuk membangun tiga hingga lima kapal selam dengan rudal balistik pada tahun 2015-17. Rencana-rencana ini merupakan bagian dari impian India untuk mempunyai kemampuan *blue-water navy* di tahun 2022, termasuk rencana jangka panjang untuk membangun sendiri sekitar 24 kapal selam dalam kurun waktu lima belas hingga dua puluh tahun ke depan. Sementara itu, Singapura juga telah menerima empat kapal selam diesel *Sjoormen-class* buatan Swedia—dengan rencana ke depan untuk menambah jumlahnya, (*Jane's Information Group*). Sedangkan Malaysia baru saja menerima kapal selam *Scorpene-class* KD Tunku Abdul Rahman dari Perancis bulan September 2009.

Sebagai tambahan, berbagai militer negara kawasan juga nampaknya mulai makin tertarik pada modernisasi dan peningkatan sistem Komando, Kontrol, Komunikasi, Komputer (C4) dan Intelijen, Pengintaian, dan Pengawawasan (ISR). Bahkan menurut *Jane's Defence Weekly*, Singapura belakangan baru mendirikan sebuah badan khusus untuk menangani ancaman cyber dan keamanan informasi teknologi yang disebut Singapore Infocomm Technology Security Authority (SITSA), dan mulai beroperasi 1 Oktober.²³ Sementara itu, Malaysia, sebagai bagian dari konsep "Fourth Dimension Malaysian Armed Forces" (4D-MAF) yang fokus pada kekuatan gabungan dan superioritas informasi, berencana membeli sebuah *Airborne Early Warning and Control*. Rencana ini baru saja disetujui di bawah 9th Malaysia Plan, kendati nampaknya kini agak tertunda. Meskipun demikian, rencana ini menunjuka perubahan paradigm MAF dari sistem pembelian senjata yang *platform-centric* menuju ke teknologi informasi dan *network-based systems*.

MENUJU KEMANDIRIAN PERTAHANAN KAWASAN

Mengingat makin kompleksnya dan makin cepatnya perubahan perimbangan kekuatan kawasan, berbagai militer negara kawasan sedang atau akan menuju kemandirian industri pertahanan domestik dan postur mandiri. Menurut analis militer Richard Bitzinger dan

²³ "Singapore steps up cyber security," *Jane's Defence Weekly*, 5 October 2009

Kenneth Boutin bahwa bagaimana sektor industri pertahanan Cina, misalnya, telah hampir sukses ditransformasi oleh berbagai kebijakan penting, semakin terdesentralisasi, dan makin meningkatnya peran BUMN lokal serta sektor swasta dalam litbang pertahanan.²⁴ Pada saat yang bersamaan, Beijing juga terus mendorong berbagi industri pertahanan untuk meningkatkan produksi barang-barang sipil sebagai langkah untuk mendorong *dual-use technologies*, termasuk mikro-elektronik, sistem luar angkasa, sistem teknologi informasi, dan lain lain.²⁵ Sebagai contoh, sektor angkasa dan penerbangan belakangan sedang didorong untuk mengembangkan pesawat jet skala-besar (dengan ukuran Boeing 747 or the Airbus A380) secara mandiri hingga tahun 2020. Selain itu, berbagai kebijakan alih teknologi atau *offsets* juga menjadi kunci transformasi industri pertahanan China.

Sedangkan Australia juga tengah merevisi dan mengembangkan kebijakan industri pertahanan mereka, yang kabarnya akan segera diluncurkan akhir tahun 2009 ini. Menurut *Jane's Defence Weekly*, arah kebijakan baru ini akan terfokus pada tiga tema utama, yaitu pendekatan sektoral dalam pengembangan industri domestik, fokus pada mata rantai industri pertahanan global, dan berbagai "pendekatan baru" dalam pembelian senjata.²⁶ Selain itu, kebijakan baru ini akan didasari oleh diperkuatnya Lembaga Logistik Pertahanan (*Defence Materiel Organisation*). Malaysia juga tengah mengembangkan industri pertahanan mereka dengan memfokuskan pada kemandirian dalam suku cadang dan dukungan logistik, modifikasi, peningkatan kemampuan (*upgrades, retrofits, repowering*) dan perawatan serta *overhaul*. Bahkan belakangan, Malaysia mengusulkan dibentuknya ASEAN Security and Defence Industry Council (ASDIC).²⁷ Usulan ini kabarnya telah disetujui pada pertemuan menteri-menteri pertahanan

²⁴ Lihat Richard A. Bitzinger and J. D. Kenneth Boutin, "China's defence industries: change and continuity," in *Rising China: Power and Reassurance*, ed. Ron Huiskens (Canberra: ANU E-Press, 2009), pp. 125-143.

²⁵ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2009*, p. 456.

²⁶ Jon Grevaat, "Australian policy revision to highlight 'new approach' to procurement", *Jane's Defence Weekly*, 3 October 2009.

²⁷ Jon Grevaat, "Thailand increases indigenous defence manufacturing", *Jane's Defence Weekly*, 6 November 2009.

se-ASEAN November 2009 dan akan disahkan pada pertemuan menteri-menteri pertahanan pada Mei 2010.

Sementara itu, menurut *Jane's Defence Weekly*, Thailand juga telah memutuskan di awal November 2009 untuk meningkatkan pemberdayaan industri pertahanan lokal mereka sebagai respon atas makin mahalannya pembelian senjata.²⁸ Mereka bahkan berusaha untuk membalik rasi produksi senjata dalam negeri oleh BUMN mereka yang hanya mencukupi 10 persen dari kebutuhan pertahanan nasional. Kebijakan alih teknologi atau *offsets* juga menjadi bagian dari strategi ini. Misalnya, dalam rencana pembelian pesawat tempur multi-guna JAS-39 *Gripen*, Thailand berhasil membujuk Gripen untuk memindahkan pengetahuan teknologi pesawat tersebut, melatih hampir 100 perwira angkatan udara mereka, dan bahkan memindahkan kode *software* ke industri pertahanan domestik mereka. Akhirnya, Thailand juga memberikan subsidi bagi pengembangan dan produksi industri pertahanan serta mendirikan *Defence Technology Institute* di awal tahun 2009.

TANTANGAN INDONESIA KE DEPAN

Berbagai perkembangan kawasan di atas jelas menunjukkan betapa tertinggalnya Indonesia dalam perkembangan pertahanan. Nampaknya, investasi tinggi dalam litbang dan berbagai strategi penguatan industri domestik demi kemandirian dan sistem pembelian senjata yang inovatif, menjadi kunci makin meningkatnya kemampuan militer negara-negara kawasan. Bahkan dua tetangga terdekat Indonesia, Malaysia dan Singapura, juga makin meningkatkan kekuatan angkatan laut dan udara mereka secara signifikan -- yang tentu makin meningkatkan jarak kemampuan strategis antara ketiga negara. Lebih jauh lagi, makin canggihnya *network-centric systems* di negara-negara kawasan, ditambah dengan makin meningkatnya kemampuan pengawasan, akan mempersulit Indonesia untuk menjaga dan mempertahankan wilayahnya, baik dari segi waktu maupun ruang dan jarak. Sementara itu, perkembangan di kawasan Asia Timur juga

²⁸ Ibid.

makin mengindikasikan naiknya persaingan antar angkatan laut yang tentu dapat menciptakan destabilisasi kawasan dan mengancam zona pertahanan dan jalur laut (ALKI) Indonesia.

Oleh karena itu, jika Indonesia masih ingin mempertahankan relevansi strategisnya, pemerintah pusat harus mempertimbangkan beberapa hal berikut. *Pertama*, Indonesia harus mempunyai sebuah Badan Kebijakan Pertahanan yang terdiri dari para pembuat kebijakan dan kalangan ahli sipil dan militer non-pemerintah. Badan ini dapat memikirkan dan merencanakan proses pengembangan pertahanan kita secara lebih terukur, independen, dan dalam jangka panjang, termasuk persoalan kemandirian pertahanan, kebijakan ketenagakerjaan dan pendidikan militer, maupun analisa realistis atas perkembangan strategis kawasan.

Kedua, mengingat makin canggihnya angkatan udara dan laut negara-negara kawasan, rencana Indonesia untuk malah memperluas jaringan komando teritorial angkatan darat mungkin bukan merupakan langkah terbaik. *Ketiga*, Indonesia perlu melakukan redefinisi atas konsep Kekuatan Esensial Minimum (KEP) untuk menjauhi pengembangan pertahanan yang *platform-centric* menuju perkembangan *network-centric* dengan menekankan *high-tech hardware*, *highly-educated brainware*, dan *well-developed software*. Hal ini juga dapat menunjang tujuan Departemen Pertahanan untuk makin meningkatkan potensi pertahanan dan mempererat kesatuan tri-matra yang didengungkan selama ini. Akhirnya, Presiden perlu dengan segera mendirikan Dewan Keamanan Nasional, yang diamanatkan undang-undang untuk mengawasi seluruh proses tersebut di atas.

ARTIKEL

Revitalisasi Sistem Politik untuk Kemajuan Bangsa

Tri Pranadji

Tingkat pengetahuan dan pendidikan politik masyarakat Indonesia tentang sistem politik, relatif masih rendah sehingga keterlibatan masyarakat dalam Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden pun cenderung menjadi obyek "permainan" kalangan elite politik. Karena sistem politik adalah "alat" (means) untuk mencapai kemajuan bangsa (ends), maka dengan memperkenalkan politik melalui pendekatan sistem (politik), masyarakat akan dapat lebih mudah memahami bahwa kemajuan masyarakat Indonesia tidak hanya ditentukan satu atau dua variabel, yaitu misalnya terpilihnya Presiden atau anggota Partai Politik di lembaga perwakilan rakyat. Keberhasilan suatu misi politik negara ditentukan oleh beberapa variabel sekaligus, yaitu terbangunnya kesadaran politik masyarakat tentang pentingnya mewujudkan sistem kepartaian yang sederhana dan efektif, terbentuknya budaya politik yang santun, sistem (figur) kepemimpinan politik yang progresif, struktur sosial-budaya yang demokratis, dan proses pembentukan, serta pelaksanaan kebijakan publik yang partisipatif dan inklusif.

PENDAHULUAN

Hasil pendidikan politik yang baik, seharusnya dapat dilacak dari terbentuknya tingkat kesadaran masyarakat yang tinggi untuk terlibat secara intensif dalam membangun sistem politik yang sehat. Ketika masyarakat lebih banyak menjadi "obyek permainan" kalangan elite politik, hal itu menunjukkan bahwa sistem pendidikan politik yang baik belum terbentuk. Jika masyarakat belum memahami secara menyeluruh mengenai sistem politik, jangan diharapkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara akan me-

ingkat secara signifikan. Indikator tingginya kualitas pendidikan politik seharusnya tercermin dalam tingkat kesejahteraan masyarakat yang tinggi. Dengan melihat bahwa masih banyaknya masyarakat yang lemah dalam pemenuhan kebutuhan dasar, di satu sisi dan relatif masih melimpahnya sumberdaya alam (darat, air, dan udara) di sisi lain, hal ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan sistem pendidikan politik di Indonesia belum berjalan sesuai dengan amanah konstitusi.

Perhatian dan antusiasme masyarakat luas terhadap dinamika politik pasca Orde Baru, khususnya menjelang dilaksanakannya pemilihan (pasangan) Presiden dan Wakil Presiden, lumayan tinggi. Jargon "ekonomi kerakyatan" untuk pasangan Mega-Prabowo, "lanjutkan" untuk pasangan SBY-Budiono, dan "lebih cepat lebih baik" untuk pasangan JK-Wiranto, dikenal oleh hampir semua lapisan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa saat ini secara umum masyarakat sudah lebih "melek politik" dibandingkan, misalnya, 10 tahun lalu. Selain itu, masyarakat pun semakin menyadari bahwa dirinya merupakan bagian penting dari sistem politik. Hanya saja, pengetahuan masyarakat mengenai sistem politik itu sendiri hingga kini masih jauh dari memadai. Dengan tingkat pendidikan politik yang rendah maka dapat dikatakan dalam penyelenggaraan Pemilu, masyarakat akan lebih banyak dijadikan "obyek permainan politik" kalangan elite politik dibandingkan sebagai subyek politik, yang mempunyai peran strategis untuk ikut serta dalam membentuk sistem politik yang sehat.

Pemahaman yang relatif terbatas tentang sistem politik merupakan indikator tingkat pengetahuan atau pendidikan politik masyarakat yang masih relatif rendah. Sayangnya, pemahaman elite tentang hal ini pun sepertinya masih terbatas, sehingga kesadaran elite politik tentang pentingnya memberikan pencerahan materi sistem politik pada masyarakat juga rendah. Bagaimana mungkin kalangan elite politik akan dapat melakukan pendidikan politik yang baik jika penguasaan elite politik mengenai sistem politik belum memadai. Kesadaran tentang pentingnya pendidikan politik dapat diawali dengan pemahaman yang baik di kalangan elite politik mengenai materi sistem politik. Penguasaan tentang materi sistem politik yang baik

akan dapat menjadi kekuatan ("power") yang mendorong kesadaran elite politik untuk melakukan pendidikan politik kepada masyarakat luas secara benar dan terarah.

Jika pengetahuan masyarakat tentang sistem politik masih belum memadai, maka keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan sistem politik akan menjadi sangat terbatas. Mencontreng dalam Pileg dan Pilpres memang merupakan bagian dari hak politik masyarakat yang tidak boleh secara semena-mena dihilangkan. Jika saja sebelum menentukan pilihannya masyarakat telah memiliki pengetahuan tentang sistem politik yang memadai, maka kegiatan mencontreng tidak dianggap sebagai hasil final dari suatu penyelenggaraan sistem politik. Hasil final penyelenggaraan sistem politik adalah diwujudkannya peningkatan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia. Jika sistem politik yang terbangun belum memadai, maka kegiatan mencontreng dalam Pileg dan Pilpres akan kehilangan esensinya.

Sistem politik sangat menentukan kemajuan suatu masyarakat bangsa (Apter, 1965; Sorokin, 1964, dan Pranadji, 2008). Menjadi penting untuk menanggapi pertanyaan kritis di kalangan pemerhati yang peduli terhadap kemajuan (politik) bangsa. Pertanyaannya, apakah penyelenggaraan pendidikan untuk membangun sistem (pendidikan) politik Indonesia sudah berada pada jalur yang benar (*on the right track*) ataukah belum? Sebagian besar politisi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mungkin saja sangat yakin bahwa dengan menyandang gelar "anggota dewan yang terhormat" merasa dirinya sudah berada pada "jalan yang lurus dan benar". Bahwa secara formal, dalam tatanan kenegaraan harus ada partai politik dan di dalamnya juga ada politisi yang duduk dalam lembaga legislatif (DPR, Dewan Perwakilan Daerah/DPD, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat/MPR), kehadiran politisi di lembaga legislatif telah diterima sebagai keharusan konstitusional. Namun, tetap perlu diajukan pertanyaan kritis "apakah dengan gambaran itu telah mendapat alasan yang mencukupi untuk mengatakan bahwa sistem politik di Indonesia akan dengan sendirinya berfungsi dengan baik?"

Memang tidak salah jika dikatakan bahwa harus ada politisi yang duduk dalam lembaga legislatif; DPR, DPD dan MPR. Bagaimanapun,

perlu disadari bahwa hal itu bukan satu-satunya penentu kualitas kinerja sistem politik di Indonesia. Bagaimana dengan kualitas politisi tersebut, hal itu harus juga diperhatikan dalam rangka membangun kemajuan bangsa melalui penguatan kelembagaan politik di Senayan (gedung MPR/DPR). Dapat dikemukakan bahwa kualitas politisi dalam menjalankan tugas politiknya sangat ditentukan oleh seberapa jauh tingkat pengetahuan politisi tersebut tentang pentingnya membangun sistem politik yang baik.

Revitalisasi sistem politik Indonesia dapat dipandang sebagai kunci pembuka bagi kemajuan masyarakat Indonesia di masa datang. Revitalisasi sistem politik perlu ditempuh melalui pembangunan sistem politik dengan materi yang terarah dan terukur. Rasanya mustahil jika revitalisasi politik saat ini hanya disandarkan pada proses pendidikan politik yang bersifat alamiah, apalagi dilandaskan pada munculnya kesadaran elite partai politik untuk mereformasi dirinya sendiri. Ada beberapa elemen sistem politik yang perlu dijadikan materi penting dalam pendidikan politik. Selain elemen pentingnya membangun sistem kepartaian-politik yang sederhana dan efektif, ada sejumlah elemen lain dalam sistem politik Indonesia yang perlu dilakukan penguatan, yaitu budaya politik, sistem kepemimpinan nasional, struktur sosial-budaya, serta kebijakan publik dan perundang-undangan.

Menunggu hadirnya "Sang Pembaharu" atau "Ratu Adil" (Kartodirdjo, 1984) untuk melakukan pendidikan politik dalam rangka revitalisasi sistem politik akan membuang waktu yang sangat berharga. Mengharapkan peran intelektual visioner dalam mendorong dan mengakselerasi revitalisasi sistem politik Indonesia melalui pembangunan sistem pendidikan politik merupakan tuntutan yang wajar dan masuk akal. Peningkatan kesadaran masyarakat dalam pendidikan politik perlu diarahkan untuk mewujudkan dan melakukan revitalisasi sistem politik yang baik dalam rangka mewujudkan kemajuan bangsa Indonesia di masa datang.

Dalam tulisan ini diuraikan tentang pendidikan politik yang perlu dipahami masyarakat luas dan menjelaskan bahwa kemajuan masyarakat bangsa Indonesia tidak semata-mata ditentukan oleh satu variabel, misalnya "mencontreng" saat Pileg atau Pilpres. Akan tetapi

mengikutsertakan masyarakat secara intensif dalam keseluruhan proses membangun sistem politik yang merupakan bagian esensial dari pendidikan politik dalam menuju revitalisasi sistem (pendidikan) politik di Indonesia.

KESADARAN POLITIK MASYARAKAT

Kritik musisi Slank (Pranadji, 2009b) terhadap buruknya kualitas anggota DPR merupakan bagian dari proses pendidikan politik yang dilakukan secara "sukarela" oleh elemen masyarakat. Kualitas gotong royong (Pranadji, 2009a) yang masih tinggi di masyarakat dalam pengambilan keputusan (dan secara konsisten menjalankan keputusan) di tingkat komunitas merupakan embrio "kekuatan politik" di tingkat *grass root* yang tinggi. Kasus "*face book*" yang mengkritisi kasus "*cicak-buaya*" juga merupakan kesadaran "politik jalanan" yang belum terakomodasi dengan baik di Senayan. Hanya sayangnya "kekuatan politik" ini secara kelembagaan tidak dapat tersalur secara efektif di Senayan. Hingga kini masih terdapat *gap* yang besar ("*missing link*") antara yang terjadi di masyarakat bawah dengan yang diributkan anggota legislatif di meja DPR.

Pada tanggal 9 April 2009 dan 8 Juli 2009, untuk ketiga kalinya di masa reformasi, bangsa Indonesia menyelenggarakan Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Secara umum dapat dikatakan bahwa kesadaran dan perhatian publik terhadap Pemilu ini sangat menggembirakan. Khususnya menjelang pelaksanaan Pilpres tanggal 8 Juli 2009, perhatian masyarakat terhadap politik semakin meningkat. Peliputan terhadap calon Presiden dan Wakil Presiden di berbagai media masa (elektronik dan cetak) berkembang semakin intensif dan menjadi "hiburan segar" bagi masyarakat banyak. Hampir semua media televisi berlomba-lomba menayangkan seluk beluk pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, "kampanye" serta berbagai karut marut yang terkait dengan ketidak-siapan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menyiapkan Daftar Pemilih Tetap (DPT) dan logistik. Tidak dapat disalahkan jika terdapat harapan kuat semua warga masyarakat akan mencontreng untuk mengekspresikan pilihannya di kotak suara yang telah disiapkan oleh jaringan KPU.

Namun bahwa dalam kenyataannya, harapan ini tidak seluruhnya berjalan memuaskan hal itu juga harus diterima sebagai kenyataan pahit.

Kesadaran mengenai dapat diselenggarakannya Pemilu secara jujur dan adil hingga kini pun masih sebatas impian. Sebagai gambaran bahwa, sebelum Pipres dilaksanakan, telah terjadi "pembusukan" tentang citra KPU sebagai lembaga independen penyelenggara Pemilu. Dengan penyelenggaraan Pemilu legislatif yang masih banyak diwarnai ketidak-cermatan, indikasi adanya "pembusukan", inkompetensi dalam tubuh KPU, dan kebingungan masyarakat pemilih untuk menentukan (calon legislatif) pilihannya, menandakan indikator bahwa masih lemahnya sistem pendidikan politik di Indonesia, khususnya dalam penyelenggaraan Pemilu. Lebih-lebih dengan banyaknya warga yang tidak terdaftar dalam DPT, menunjukkan bahwa KPU lalai dalam melayani hak setiap warga negara Indonesia untuk ikut Pemilu. Tidak mudah dipastikan, apakah seseorang menggunakan haknya dalam mencontreng benar-benar didasarkan atas pengetahuan yang kuat tentang kualitas calon anggota lembaga legislatif dan kepemimpinan Presiden dan Wakil Presiden.

Sementara itu, kesadaran dan kualitas pendidikan politik tidak dapat dikatakan sebagai sesuatu yang sama, masing-masing dapat tidak berjalan seiring. Ibarat nafsu besar tapi tenaga kurang; nafsu besar tidak dapat diartikan tenaga besar. Demikian juga dapat dikatakan bahwa kesadaran politik masyarakat boleh saja telah menguat, namun kemampuan (tingkat pendidikan) politik masyarakat masih lemah. Selain disebabkan masih sangat kurangnya keteladanan dari kalangan elite politisi yang duduk di lembaga legislatif, tingkat pendidikan masyarakat yang masih relatif rendah menjadi faktor pen-jelas tentang betapa masih lemahnya kekuatan politik masyarakat kebanyakan. Komunikasi politik yang relatif masih rendah, tingkat kemajuan ekonomi masyarakat, serta rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap kinerja partai politik juga masih menjadi penghalang bagi keinginan masyarakat terdidik untuk terlibat penuh dalam kegiatan politik.

Namun demikian, akhir-akhir ini hampir setiap perbincangan di masyarakat dibumbui dengan topik politik. Jika seseorang tidak bisa

diajak bicara politik, seakan-akan ia sudah ketinggalan jaman. Karena itu pula hampir setiap orang, baik di desa maupun kota, kapan saja dan secara instan dapat mendaulat dirinya sebagai "ahli politik" dan siap berdiskusi di ruang publik. Hal ini bukan saja dapat dipandang sebagai suatu "hasil kemajuan" dari "proses pendidikan politik" yang tidak disengaja (*unintended goal of political education by natural process*); melainkan dapat dipandang juga sebagai meluasnya kebangkitan akan kesadaran politik di luar jaringan kepentingan elite politik. Jika saja kebangkitan kesadaran politik masyarakat ini dapat diarahkan pada penemuan kembali ruh politik yang luhur bangsa Indonesia (*the rediscovery of the Indonesian political soul*), maka hal ini dapat dijadikan energi ekstra untuk memacu perkembangan bangsa Indonesia menjadi bangsa besar dan terhormat dalam pergaulan dunia.

Politik tidak dapat dipisahkan dari masyarakat, sebagaimana ikan tidak dapat dipisahkan dari air, atau seorang anak tidak dapat dilahirkan kecuali melalui rahim ibunya. Dapat dikatakan bahwa sistem politik dibangun karena kebutuhan masyarakat untuk memajukan kehidupan ke tingkat yang lebih baik; politik adalah bagian dari masyarakat. Secara analogi masyarakat dapat diibaratkan sebagai "seorang ibu" dan politik adalah anaknya. Jika sistem politik dapat dibangun dengan baik, maka akan terbuka kemungkinan terbangunnya masyarakat yang lebih baik. Salah satu fungsi masyarakat yang baik adalah mampu melahirkan suatu sistem atau tatanan masyarakat baru yang lebih baik.

Tidak salah jika politik dan masyarakat ibarat dua muka dari sekeping uang logam. Politik, yang terkait dengan sistem kekuasaan dan pengelolaannya, merupakan bagian dari kehidupan masyarakat. Dinamika kehidupan suatu masyarakat akan sangat ditentukan oleh sistem politik yang berkembang di masyarakat. Oleh karena itu, kemajuan bangsa ("masyarakat") Indonesia ke depan ditentukan oleh sistem politik yang melatar-belakanginya. Jika sistem politik yang dikembangkan tetap saja bersifat tidak progresif, maka sulit dibayangkan bahwa dalam beberapa dekade mendatang bangsa Indonesia akan dapat maju dan menjadi bangsa "besar" sesuai dengan cita-cita konstitusi yang dicanangkan oleh para *founding fathers* kita.

Salah satu indikator lemahnya sistem politik di Indonesia adalah masih kuatnya tindak korupsi di lembaga perwakilan rakyat. Selain media massa telah memberitakan tentang betapa korupnya lembaga DPR, namun budaya penyalahgunaan “kehormatan” anggota DPR dalam bentuk tindak korupsi juga tidak menunjukkan gejala surut. Lipset dan Lenz (2000) memberikan gambaran bahwa budaya korupsi sangat besar dan mengganggu kinerja ekonomi politik suatu masyarakat bangsa. Kesadaran politik masyarakat untuk memberantas korupsi sangatlah tinggi, namun justru di kalangan elite politik belum menunjukkan keseriusan untuk memberantas korupsi. Revitalisasi sistem politik di Indonesia bukan saja masih sangat diperlukan, melainkan juga sangat mendesak. Sebab salah satu dampak strategis diadakannya revitalisasi adalah pengurangan inefisiensi kinerja kelembagaan legislatif dan defisiensi integritas politisi yang duduk di lembaga legislatif.

REVITALISASI SISTEM POLITIK

Memasuki usia yang ke 65 tahun, kemajuan bangsa Indonesia masih relatif terbelakang jika dibandingkan dengan bangsa-bangsa lain. Pasca orde reformasi, pertengahan tahun 1998, berbagai slogan dan pemikiran superfisial berkaitan dengan upaya memajukan kehidupan bangsa terus dilontarkan, bahkan hampir tidak pernah berhenti. Namun demikian, hingga saat ini kinerja sistem politik Indonesia dapat dikatakan masih sangat rapuh. Dengan indikator MDGs (*Millenium Development Goals*) yang berkaitan dengan kualitas manusia/penduduk negara lainnya, bangsa Indonesia masih relatif tertinggal jika dibandingkan dengan bangsa lain, seperti misalnya Vietnam.

Untuk mewujudkan Indonesia sebagai bangsa besar dan dihormati bangsa-bangsa lain, bukan saja perlu dilakukan reformasi atau revitalisasi di bidang ekonomi, sosial budaya, dan peradaban agraris; melainkan juga revitalisasi sistem politik. Belajar dari banyak negara di berbagai belahan dunia, bahwa secara historis kemajuan suatu bangsa sangat ditentukan oleh sistem politik yang berkembang atau dikembangkan oleh masyarakat atau para *faunding fathers* negara

tersebut. Walaupun demikian, sistem politik tidak dapat dipandang sebagai satu-satunya faktor penentu kemajuan bangsa. Ada beberapa faktor, seperti struktur ekonomi, struktur sosial, dan tata-nilai masyarakat; yang perannya juga sangat besar dalam menentukan kemajuan bangsa. Perlu dikemukakan bahwa sistem politik itu sendiri tidak bisa dipandang sebagai suatu bungkusan tanpa isi. Isi atau elemen yang membentuk sistem politik sangat menentukan kinerja dari sistem politik.

Paling tidak ada 5 elemen yang membentuk atau mempengaruhi kinerja suatu sistem politik, yaitu: struktur kepartaian, budaya politik, sistem kepemimpinan, struktur sosial-budaya, dan kebijakan publik, serta perundang-undangan. Apabila salah satu elemen pembentuk sistem politik melemah maka pengaruhnya terhadap kinerja sistem politik akan terasa signifikan. Jika sistem politik dipandang sebagai "faktor hulu" penentu kemajuan bangsa, maka faktor hilirnya dapat ditelisik dari kemajuan masyarakat di bidang pemenuhan kebutuhan dasar, pemerataan ekonomi, dan rasa aman bagi seluruh elemen masyarakat Indonesia. Sementara itu, rekrutmen calon legislatif dapat dipandang sebagai "faktor tengah" dalam hubungan "hulu-hilir" sistem politik di Indonesia

Dari setiap elemen pembentuk sistem politik dapat dijelaskan ke arah mana indikasi atau kecenderungan dinamika politik yang sedang atau akan berkembang. Secara sederhana dapat dikemukakan bahwa kinerja sistem dan dinamika politik dijelaskan berdasarkan arah dan elemen pembentuknya (Tabel 1). Sebagai gambaran, dalam masyarakat transisional (dari feodal ke arah demokrasi; Moore, 1972), peran kepemimpinan sangat penting (Poensioen, 1969) dalam menentukan dinamika sistem politik di masyarakat tersebut.

Dalam rangka melakukan analisis terhadap dinamika politik suatu masyarakat, apakah akan berkembang ke arah progresif ("maju") ataukah ke arah regresif ("mundur"), hal ini dapat dijelaskan melalui kandungan pada masing-masing elemen yang membentuk sistem politik. Kandungan pada setiap elemen dapat dijadikan instrumen pembobot untuk menentukan sejauh mana sistem politik tersebut dinilai berkembang ke arah yang progresif atau regresif (Tabel 1). Kemajuan yang bersifat parsial, misalnya hanya menekankan pada

kuantitas ketersediaan calon anggota legislatif, maka bisa saja hal itu akan melahirkan modernisasi politik yang jauh dari pembangunan (*Modernisation without Development*, Sajogyo, 1974).

Secara ringkas, dalam bentuk notasi variabel, elemen dari sistem politik di Indonesia dapat disimbolkan sebagai berikut:

$$Y = f (X1, X2, X3, X4, \text{ dan } X5)$$

Y = Sistem politik

X1 = Struktur kepartaian (politik)

X2 = Budaya politik

X3 = Sistem kepemimpinan

X4 = Struktur sosial-budaya masyarakat

X5 = Kebijakan publik dan perundang-undangan

Dipandang dari kerangka atau sistem politik, kedudukan politisi dalam lembaga legislatif berada dalam elemen struktur kepartaian politik. Dalam sistem banyak partai, dan yang pembentukannya dilakukan dengan "tergesa-gesa", kinerja sistem politik sulit diharapkan akan dapat didorong dengan kuat melalui kualitas politisi yang duduk dalam lembaga legislatif. Secara kelembagaan, elite politik saat ini umumnya tidak mempunyai ruang bebas yang memadai untuk mengekspresikan energi kreativitas dan idealisme untuk diarahkan pada kemajuan masyarakat secara total. Dalam banyak kasus kepentingan partai politik oleh para politisi masih lebih ditonjolkan dibanding kepentingan masyarakat banyak.

Melalui paling tidak 5 elemen sistem politik seperti diuraikan dalam Tabel 1 dapat ditarik gambaran mengenai ke arah mana kecenderungan perkembangan politik suatu bangsa. Mengingat besarnya peran kelembagaan politik, suatu bangsa dapat dikatakan akan sulit berkembang maju apabila sistem politiknya tidak kuat. Prediksi kemajuan suatu bangsa dapat dilakukan dengan cara memperhatikan ke arah mana kecenderungan dinamika politik; ke arah regresif ("mundur") atau progresif ("maju")?. Sebagai gambaran, dinamika politik suatu masyarakat akan cenderung mengalami kemunduran ketika sebagian besar atau seluruh elemen sistem politik menyebar pada kolom regresif.

Sebagaimana perubahan sosial, perubahan sistem politik tidak dapat hanya dipandang sebagai romantisme peradaban yang bersifat alamiah. Pandangan romantis umumnya lebih cenderung menilai bahwa masa lalu lebih baik dan dianggap telah mencapai tatanan ideal. Berkaitan dengan hal itu mengubah tatanan masa lalu dapat diartikan sebagai menegasi kebaikan dan kemuliaan masa lalu. Sementara itu, dalam kajian historis lintas peradaban, dapat ditunjukkan bahwa campur tangan “manusia” sangat terbuka untuk menentukan dinamika politik. Secara futuristik, tidak ada perubahan ke arah kemajuan tanpa diawali melalui perekayasaan tangan-tangan kreatif dan inovatif. Dapat dikatakan perekayasaan politik (“*political engineering*”) adalah bagian dari kehidupan masyarakat yang terus berubah (*changing society*). Dalam pandangan progresif, sudah menjadi kelaziman jika suatu masyarakat atau bangsa ingin maju dituntut untuk selalu berubah, dalam arti memperbaiki diri.

Tabel 1. Sistem dan Dinamika Politik Menurut Arah dan Beberapa Elemen Pembentuknya

Ke Arah Regresif (mundur/terbelakang)	Elemen Sistem Politik	Ke Arah Progresif (maju)
Banyak partai dan tidak efektif	Struktur kepartaian	Multi partai sederhana dan efektif
Askriptif-primordial yang terbelakang	Budaya politik	Orientasi prestasi-rasional yang progresif
Paternalistik-feodalistik-romantik	Pola kepemimpinan	Demokratik-kharismatik-rasional
Timbang/polaristik-sentralistik	Struktur sosial-budaya	Egaliter /stratifikatif-desentralistik
Eksklusif (<i>elit centris</i>) dan <i>bad accountability</i>	Pembentukan kebijakan publik dan pe-rundang-undangan	Inklusif (<i>people orient-ed</i>) dan <i>good account-ability</i>

Karena tuntutan “semuanya” harus berubah, maka fenomena dinamika yang ditunjukkan masing-masing masyarakat dapat bersifat

khas. Tidak tertutup kemungkinan, kemajuan masyarakat yang satu diikuti dengan kemunduran masyarakat yang lain; karena untuk dapat maju masyarakat yang satu “harus” melakukan intervensi atau mencampuri masyarakat yang lain. Oleh sebab itu bisa dimengerti jika ditemukan bahwa rejim politik suatu negara (besar) melakukan intervensi secara intensif terhadap bangsa lain, terutama dalam rangka memperluas hegemoni atau pengaruh kekuasaannya di bidang politik (sebagai instrumen penjajahan ekonomi antar bangsa atau negara). Berkaitan dengan itu, membangun sistem politik (ke arah progresif) dapat dikatakan bukan saja sebagai upaya melakukan percepatan transformasi dari dinamika regresif ke arah dinamika progresif (“maju”), melainkan juga untuk memperkuat identitas dan kemandirian kedaulatan bangsa.

Saat ini dinamika politik Indonesia masih berada di tengah-tengah badai krisis multidimensi dan ekonomi, baik pada tingkat global maupun domestik. Oleh sebab itu, selain harus sensitif terhadap dinamika tuntutan masyarakat, pengelolaan sistem politik di Indonesia juga harus mencermati dinamika politik di tingkat pertarungan global. Jika perpolitikan Indonesia di masa datang masih diarahkan untuk kemajuan bangsa, sesuai amanat konsitusi (UUD RI Tahun 1945), maka penguatan atau revitalisasi terhadap lima (lima) elemen pembentuk sistem politik tersebut harus dilakukan. Agar dinamika politik dapat dideterminasi dengan baik, maka arah dan proses perubahan politik haruslah merupakan bagian dari rancangan perubahan sosial (*social planned change*; Poensioen, 1969) yang bersifat komprehensif dan altruistik untuk kemajuan bangsa dan negara Republik Indonesia.

Keinginan dan kenyataan empirik tidak selamanya berjalan seiring. Sudah sewajarnya jika keinginan untuk melakukan perubahan atau perekrayaan politik diarahkan pada terbentuknya tatanan politik lebih maju dan lebih baik dibandingkan masa sebelumnya. Secara teoritis, dalam tataran empirik perubahan tidak selamanya berlangsung linier (ke arah yang progresif), atau searah dengan keinginan. Dibandingkan Pemilu 1999 dan 2005, banyak pakar menilai bahwa penyelenggaraan Pemilu legislatif saat ini bersifat regresif. Dengan kata lain, Pemilu kali ini (2009) lebih buruk dibandingkan

dengan penyelenggaraan dua Pemilu sebelumnya (1999 dan 2005). Maka, wajar jika timbul pertanyaan; ada apa di balik semua ini? Tampaknya indikasi proses tersebut belum menunjukkan ke arah yang progresif.

Modernisasi sistem politik secara kuantitatif dapat dikatakan sudah berlangsung, namun pembangunan sistem politik secara kualitatif, masih jauh dari memuaskan. Membangun sistem politik ke depan adalah identik dengan menciptakan proses transformasi politik yang progresif dan terukur, suatu proses yang secara sengaja dan sistematis ke arah yang lebih baik. Sejalan dengan upaya mewujudkan kemajuan bangsa Indonesia ke depan, perlu dibangun kesadaran atau semangat bersama (*collective spirit*) tentang pentingnya memahami sistem politik. Dengan pemahaman yang lebih baik, akan dapat dilakukan pendidikan politik yang lebih terarah dan terorganisir untuk membangun sistem politik Indonesia di masa datang yang lebih baik.

Esensi revitalisasi dan pembangunan sistem politik adalah pendidikan politik bagi masyarakat luas. Sesuai dengan cita-cita *founding fathers*, pendidikan politik pada masyarakat tidaklah cukup hanya dengan mengedepankan slogan politik, misalnya "tegakkan demokrasi yang jujur dan adil dalam Pemilu" atau "birokrasi anti korupsi". Slogan politik, sebagai penunjuk jalan bersama (*collective political guidance*), boleh saja dibuat dan disebar-luaskan oleh kalangan elite, namun membangun kerangka kerja yang sistematis agar pencapaian slogan tersebut lebih terjamin dan terukur adalah keharusan. Jika masyarakat tidak dilibatkan secara intensif dalam membangun kerangka kerja tersebut, maka esensi penyelenggaraan pendidikan politik belum berjalan dengan baik.

PENUTUP

Keikutsertaan masyarakat dalam Pemilu hanyalah salah satu bagian dari indikator keberhasilan penyelenggaraan Pemilu, dan belum sepenuhnya menjadi indikator tingkat pendidikan politik. Kualitas pendidikan politik bukan saja ditentukan oleh sejauh mana masyarakat mengetahui secara komprehensif hak dan kewajibannya

sebagai warga negara, melainkan juga oleh kualitas pengetahuan masyarakat tentang sistem politik yang sedang berjalan. Tingkat pendidikan masyarakat masih menjadi bagian penghambat dari peningkatan kesadaran masyarakat tentang pentingnya pendidikan politik.

Salah satu indikator strategis ("komposit") dari tingkat dan kualitas pendidikan politik masyarakat adalah tingkat kesadaran masyarakat bahwa seluruh penyelenggaraan pemerintahan dan ketatanegaraan adalah bagian dari amanah konstitusi. Jika gambaran pencapaian amanah konstitusi masih rendah, hal itu berarti bahwa tingkat pendidikan politik keseluruhan masyarakat masih rendah. Dengan ditempatkan hanya lebih banyak tahu tentang kewajiban politiknya akan sulit bagi masyarakat diharapkan dapat terlibat dalam keseluruhan proses membangun sistem politik.

Dari kualitas keikutsertaan masyarakat dalam Pemilu legislatif, masih belum dapat dijadikan dasar untuk mengatakan bahwa tingkat kesadaran politik masyarakat Indonesia sudah tinggi. Namun, jika berbagai pendapat yang berkembang di masyarakat dapat dijadikan bahan untuk mendalami tingkat pemahaman pendidikan politik masyarakat, maka gambarannya cukup menggembirakan. Sebagai contoh, kritik politik yang diekspresikan musisi Slank dalam lirik lagu "Gosip Jalanan" secara substansial seharusnya dipandang sebagai bagian dari tingginya kepedulian politik dari kalangan masyarakat.

Tingginya pendidikan politik masyarakat dapat diukur dari seberapa jauh keterlibatan masyarakat dalam keseluruhan proses membentuk sistem politiknya. Selama sistem politik belum dibangun dengan benar, selama itu akan sulit masyarakat mendapat pencerdasan politik dengan baik. Dalam kondisi seperti itu akan sulit pula bagi masyarakat untuk dapat merasakan dan menikmati hasil pendidikan politik yang sehat. Oleh sebab itu, revitalisasi sistem politik merupakan bagian awal dalam membangun sistem pendidikan politik yang sehat.

Sementara itu, rendahnya tingkat pendidikan politik justru ditampakkan oleh sikap dan tindakan elite politik di Senayan (anggota MPR/DPR). Perlu disadari bahwa seseorang yang ingin menjadi politisi atau calon anggota legislatif atau calon Presiden dan Wakil

Presiden adalah bagian dari sistem politik. Jika tingkat pendidikan politik di kalangan elite politik sudah memadai maka tidak perlu diajukan pertanyaan: "apakah ia telah siap dan memenuhi syarat untuk menjadi motor penggerak kemajuan bangsa Indonesia?" Jika masih saja dijumpai politisi lebih menyukai menempatkan diri sebagai penuntut hak sebagai "warga negara yang serba terhormat" dan kemudian justru menjadi "terasing" dari kehidupan masyarakat, atau malah menjadi obyek "sumpah serapah" masyarakat (perhatikan kasus grup musisi Slank), maka sepantasnya ia tidak menyebut dirinya sebagai bagian dari sistem politik masyarakat bangsa Indonesia yang telah matang.

Tiada hasil memuaskan tanpa diawali dengan upaya sungguh-sungguh (*jer basuki mawa bea*- istilah Jawa). Membangun sistem pendidikan politik yang sehat adalah bagian dari upaya membangun kemajuan bangsa, sesuai amanat konstitusi (UUD 1945). Singkatnya, dalam rangka membentuk dan memperkuat kinerja atau merevitalisasi sistem politik di Indonesia ke depan perlu dilandaskan pada bangunan sistem pendidikan politik yang sehat. Materi pendidikan politik yang perlu diberikan pada masyarakat adalah bagaimana mewujudkan struktur kepartaian politik yang sederhana tetapi efektif, membangun tata nilai baik, menciptakan sistem kepemimpinan politik yang progresif, mewujudkan struktur sosio-budaya masyarakat yang demokratis, serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menyusun kebijakan publik dan perundang-undangan secara komprehensif dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijaksanaan publik tersebut.

Membangun sistem rekrutmen calon anggota legislatif mengikuti azas "*good governance*" merupakan bagian dari membangun sistem politik yang kuat dan terarah untuk kemajuan bangsa. Tanpa dilandaskan pada sistem pendidikan politik yang kuat dan menyeluruh, akan sulit dibangun kesadaran bersama tentang pentingnya penerapan asas *good governance* dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang efektif dan efisien untuk mewujudkan amanah konstitusi.

Pendidikan politik juga harus tercermin dalam membangun sistem rekrutmen dan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Calon

Presiden dan Wakil Presiden adalah usulan dari partai politik yang memperoleh sejumlah kursi tertentu di DPR. Selama belum terwujud sistem kepartaian politik yang kredibel, akuntabel, profesional dan transparan selama itu pula acuan yang dijadikan dasar pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden belum meyakinkan, karena dapat terjebak dalam "koalisi" perebutan kursi jabatan (Menteri) yang justru jauh dari misi untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Jika ini yang terjadi maka akan menjadi alasan bahwa esensi penyelenggaraan sistem pendidikan politik di Indonesia belum berhasil dijalankan dengan baik.

KEPUSTAKAAN

- Anonimous. 2009. "Gossip Jalanan versi Slank: Apakah DPR pantas marah"? <http://nicopoundra.com/?p=64>. [18/04/09].
- Apter, D.E. 1965. "The Politic of Modernization", University of Chicago, Chicago. (Terjemahan dalam bahasa Indonesia oleh Hermawan Sulistyo dan Wardah Hafidz; Politik Modernisasi, Penerbit PT Gramedia, Jakarta).
- Kartodirdjo, S. 1984. "Kepemimpinan dalam Dimensi Sosial", LP3ES, Jakarta.
- Lipset, S.M. and G.S. Lenz. 2000. "Corruption, Culture, and Market in Culture Matters: How Values Shape Human Progress", (edited L.E Harrison and Samuel P. Huntington), Basic Book, New York.
- Marham, I. 2009. "Demokrasi Setengah Hati, Studi Kasus Elite Politik di DPR-RI tahun 1999-2004," Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Disertasi, http://politik.vivanews.com/news/read/22680anggota_dpr_hanya_datang_dan_isi_absensi_ [18/04/09].
- Moore, Jr, B. 1972. "Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World", Beacon Press, Boston.

- Poensioen, J.A. 1969. "The Analysis of Social Change Reconsidered: A Sociological Study", The Hague, Paris.
- Pranadji, T. 2003. "Otonomi Daerah dan Daya Saing Agribisnis: Pelajaran dari Propinsi Lampung ", Analisis Kebijakan Pertanian,(1)2:152-166, Juni 2003. *Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian*, Bogor.
- Pranadji, T. 2007. "Kualitas Penduduk dan Pembangunan Bangsa". Makalah disampaikan pada acara SEMILOKA yang diselenggarakan Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan, Departemen Dalam Negeri, 24-25 Juni 2007, Hotel Ibis, Jakarta.
- Pranadji, T. 2008. "Ormas dan Peningkatan Komunikasi Politik: Upaya Penguatan Wawasan Kebangsaan dan Peningkatan Stabilitas Nasional di Wilayah Rawan Konflik". Makalah disampaikan pada kegiatan Penguatan Ruang Publik Melalui Forum Dialog Kebangsaan bagi Masyarakat di Wilayah Rawan Konflik dan Komunikasi Politik di Kalangan Masyarakat, *Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik*, Depdagri, 30 Oktober 2008, Hotel Mercure, Jakarta.
- Pranadji, T. 2009a. "Penguatan Kelembagaan Gotong Royong dalam Perspektif Sosio Budaya Bangsa: Suatu Upaya Revitalisasi Adat Istiadat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan". *Forum Agro Ekonomi*, 27(1): 61-72, Juli 2009. *Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian*, Bogor.
- Pranadji, T. 2009b. "Partai Politik dan Kualitas Lembaga Legislatif dalam Memahami Hukum: dari Konstruksi sampai Implementasi", (editor: S. Arinanto dan N. Triyanti), Rajawali Pers, Jakarta.
- Sajogyo. 1974. "Modernization without Development in Rural Java", (A Paper Contributed to the Study on Changes in Agrarian Structure, FAO of UN, 1972-1973). Bogor Agricultural University. Bogor.

Slank. 2009. "Lirik Lagu Gosip Jalanan Slank", <http://www.dipta78.co.cc/lirik-lagu-gosip-jalanan-slank.htm> [18/04/09].

Sorokin, P. 1964. "Contemporary Sociological Theories: The First Quarter of Twentieth Century", Harper and Row Publishers, New York.

Dinamika Politik Lokal dalam Kebijakan Penyusunan APBD: Studi Kasus Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan¹

Azikin Solthan

Implikasi kebijakan penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007-2008 terhadap kinerja pemerintahan di Kabupaten Bulukumba pasca Pilkada berdampak pada kurang optimalnya pencapaian sasaran yang sudah ditetapkan berdasarkan visi dan misi. Berdasarkan temuan hasil penelitian dan kategorisasi, konstruksi data, serta informasi hasil wawancara, menunjukkan bahwa pada tahap masukan kebijakan dan agenda politik, tuntutan dan dukungan politik warga, belum optimal. Hal itu, karena konsep transparansi dan konsistensi dari para pelakukomponen juga kurang mendapat perhatian. Transparansi belum menjadi perilaku aktual dalam komunikasi antar pelaku. Di samping itu, konsistensi terhadap pelaksanaan visi-misi dan tujuan pemerintah daerah, sebagaimana yang tertuang dalam rencana strategis (Renstra) masih rendah. Demikian halnya dengan tuntutan dan dukungan dalam mengoptimalkan kapabilitas ekstratif sumber daya manusia, sumber daya ekonomi dan sumber daya sosial budaya pun tidak konsisten dengan Renstra Kabupaten.

PENDAHULUAN

Gelombang demokratisasi dan dinamika pemerintahan daerah pasca reformasi berimplikasi terhadap perubahan struktur dan peta politik di Indonesia. Bentangan peraturan perundang-undangan me-

¹ Studi kasus kabupaten Bulukumba, Provinsi Sulawesi Selatan berdasarkan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran 2007-2008 pasca Pilkada.

menemukan momentum strategis dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan kemunculan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pijakan normatif tersebut tidak hanya mengakhiri era etatisme menuju desentralisasi, akan tetapi yang paling krusial adalah berubahnya sistem pemilihan kepala daerah dari sistem perwakilan menjadi pemilihan kepala daerah secara langsung (Pemilihan Langsung Kepala Daerah- Pilkada). Selain itu, UU ini mengatur hubungan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Adapun hubungan tersebut meliputi: (1) hubungan dalam konteks legislasi; (2) hubungan dalam konteks anggaran; dan (3) hubungan dalam konteks pengawasan.

Konsekuensi dari esensi pelaksanaan Pilkada, pemerintah menindaklanjuti dengan mengeluarkan PP No 6 tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang merupakan dasar bagi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Kebijakan Pilkada, pada satu sisi merupakan koreksi terhadap sistem politik Orde Baru, di mana kepala daerah merupakan representasi kepentingan pusat, ketimbang penyambung aspirasi daerah. Dengan dipilih secara langsung, diharapkan kepala daerah memiliki legitimasi, akseptabilitas dan akuntabilitas terhadap rakyat yang memilihnya.

Kabupaten Bulukumba sebagai salah satu daerah di Provinsi Sulawesi Selatan telah melaksanakan Pilkada dan membawa pengaruh bagi kelangsungan penyelenggaraan Pemda (Pemerintahan Daerah), khususnya dalam pengesahan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Pada Pilkada tahun 2005, terpilih sebagai Bupati AM Sukri A Sappewali dan Wakilnya H Padasi, yang diusung oleh PDI-P, PBB, dan PKB dengan jumlah suara 56,135 suara atau 27,92 persen.² Ketiga partai pendukung ini hanya memiliki 6 kursi (17,14 persen) di DPRD dari 35 kursi yang ada. Dengan demikian, berarti ada 29 kursi (82,16 persen) di DPRD yang tidak mendukung bupati terpilih. Kecilnya kemenangan kandidat yang hanya kurang dari 30 persen, membuat kebijakan yang diambil tidak selalu simetris antara kepala daerah dengan DPRD. Fenomena ini menurut Lembaga

² Data KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) Kabupaten Bulukumba, 2005.

Survei Indonesia (LSI) 2007, disebut sebagai “pemerintahan yang terbelah” (*divided government*). *Divided government* menyebabkan pemerintahan di daerah pasca Pilkada tidak efektif. Oleh karena itu, jika eksekutif tidak didukung kekuatan mayoritas di legislatif, maka sebuah pemerintahan tidak dapat berjalan secara efektif dan terjadi kemacetan dalam penyusunan kebijakan. Kondisi inilah yang mendominasi suasana politik di banyak daerah.

Pemerintahan yang terbelah (*divided government*) pun terjadi di Kabupaten Bulukumba, pada periode 2007-2008. Konflik ini terjadi terutama antara Kepala Daerah dengan DPRD, dalam hal pembuatan anggaran dan pembuatan Peraturan Daerah (Perda) hingga masalah pengawasan. Kalangan DPRD bisa secara terus menerus mempersoalkan kebijakan yang dibuat oleh Kepala Daerah, dan DPRD juga bisa tidak menyetujui anggaran (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah- APBD) yang diajukan oleh Kepala Daerah sehingga berbagai kebijakan yang telah dirancang oleh Kepala Daerah bisa terbengkalai. Oleh karena itu, apabila Kepala Daerah tidak bisa menyelesaikan masalah dengan DPRD maka pemerintahan akan terus menerus diwarnai oleh konflik berkepanjangan.

Jika dianalisis dari segi produktivitas, efektivitas penyusunan dan penetapan APBD, hubungan antara Pemda dengan DPRD di Kabupaten Bulukumba selama dua tahun, yaitu 2007-2008 mengalami dinamika yang kurang positif. Dampak hubungan kedua lembaga pemerintahan di daerah ini menyebabkan keterlambatan dalam penyusunan dan pengesahan APBD, serta fenomena ini berimplikasi kepada rendahnya kinerja pemerintahan selama ini. Pertanyaannya adalah mengapa kondisi tersebut bisa terjadi? Bagaimana masukan, formulasi, dan implikasi kebijakan penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007-2008 di Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan pasca Pilkada?

KEBIJAKAN PENYUSUNAN ANGGARAN

Kebijakan publik yang dianalisis dalam tulisan adalah kebijakan APBD dalam perspektif kebijakan publik yang memiliki implikasi terhadap apa yang akan dilakukan oleh pemerintah dan yang tidak akan

dilakukan. Menurut Rubin Irene S, anggaran bagi publik menjelaskan apa yang pemerintah lakukan dengan menyusun tentang bagaimana pemerintah membelanjakan uang publik. Suatu anggaran terkait dengan apa yang akan dilakukan dengan sejumlah sumberdaya yang dibutuhkan untuk mencapai tugas-tugas pemerintah, memastikan bahwa uang yang tersedia digunakan, misalnya untuk menyediakan perumahan, memelihara jalan raya dan sebagainya. Pendapatan yang diterima pemerintah membatasi anggaran yang akan dikeluarkan sehingga anggaran yang ditetapkan berfungsi memastikan adanya keseimbangan pembelajaan dan mencegah pengeluaran yang terlalu banyak.

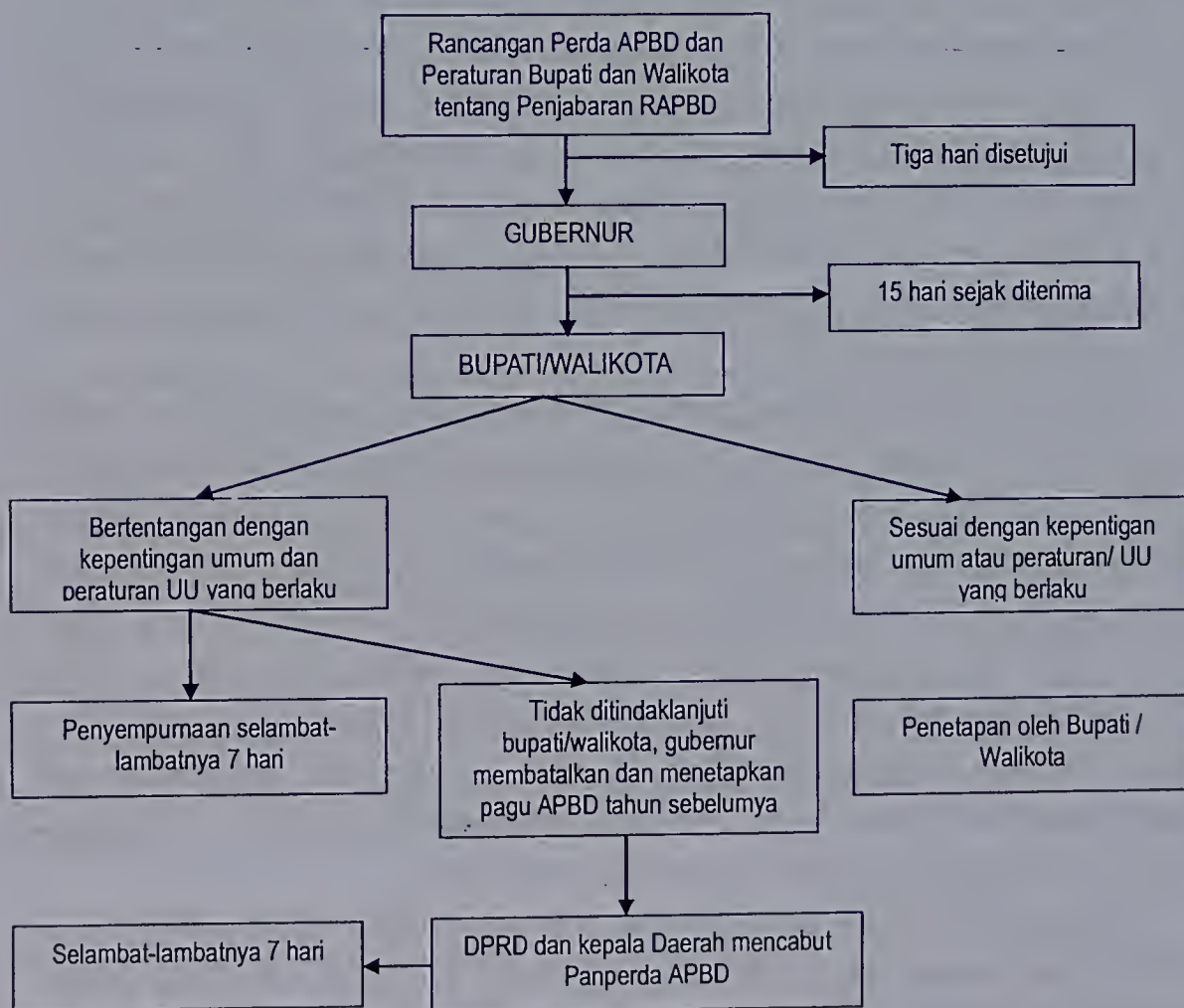
Anggaran pada dasarnya merefleksikan prioritas program yang akan dilaksanakan. Misalnya, prioritas pilihan antara kesehatan atau pendidikan, infrastruktur jalan dengan pertanian, antara daerah bagian utara atau selatan, antara efisiensi, efektivitas dan tujuan publik lainnya. Proses penganggaran juga memediasi antara kelompok individual yang berbeda keinginan kepada pemerintah dan menentukan apa yang mereka inginkan. Keputusan ini dapat mempengaruhi, apakah memberikan pendidikan gratis bagi orang miskin atau hanya memberi pelatihan bagi kepolisian saja, keduanya merupakan respon terhadap persoalan publik.

Esensi penganggaran, yaitu pengalokasian sumberdaya yang langka atau terbatas, karena itu penganggaran merupakan pernyataan pilihan diantara potensi obyek-obyek pengeluaran. Penganggaran menyatakan keseimbangan, dan memerlukan berbagai macam proses pembuatan keputusan. Seluruh penganggaran, apakah publik atau swasta, individu atau organisasi, mencakup pilihan diantara berbagai kemungkinan pengeluaran. Karena itu, tidak memiliki pembatasan sumberdaya sehingga masyarakat menganggarkan kebutuhannya terus menerus. Normalnya, penganggaran tidak melakukan perbandingan karena dua alasan yang sama tersebut.

Dengan demikian, penganggaran publik dapat disimpulkan memiliki lima karakteristik khusus yang membedakan dari jenis penganggaran lainnya. *Pertama*, penganggaran publik dicirikan oleh keragaman aktor anggaran yang memiliki prioritas yang berbeda dan berbeda tingkat kekuasaan terhadap *outcome* anggaran. Aktor ini ha-

rus diatur oleh proses anggaran. Sementara itu, diantara peran aktor yang dominan adalah: (1) Pimpinan/pejabat birokrasi, (2) Pejabat bagian keuangan, (3) Pimpinan utama lembaga, (4) Legislatur, (5) Kelompok kepentingan, (6) Individu, (7) Pengadilan, dan (8) Perbedaan kekuasaan. *Kedua*, di dalam pemerintahan ada perbedaan antara yang membayar pajak dan mereka yang memutuskan berapa banyak anggaran yang akan dibelanjakan warga negara dan politisi. *Ketiga*, dokumen anggaran sangat penting sebagai alat akuntabilitas publik. *Keempat*, anggaran publik mudah mendapatkan kritikan dari lingkungannya. *Kelima*, ketidakleluasan anggaran publik sangat besar.

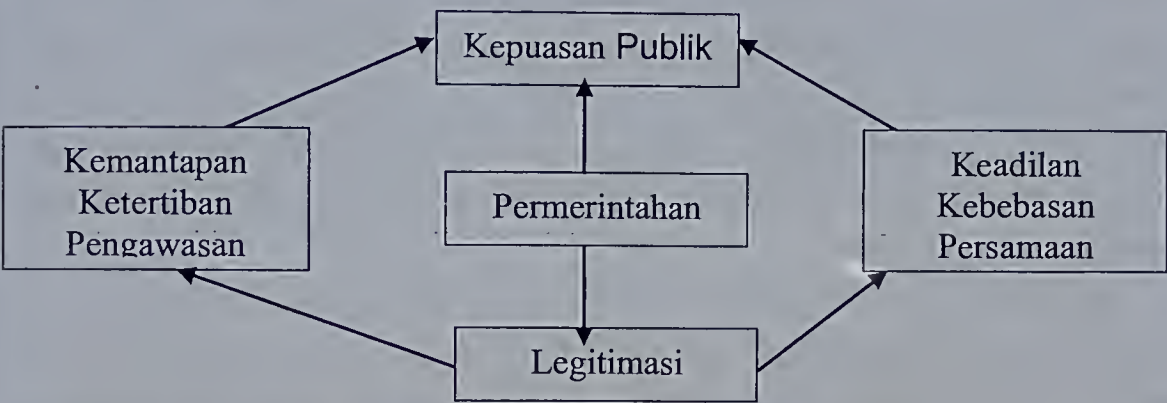
Mekanisme Evaluasi Ranperda APBD Kabupaten/Kota



(Sumber: UU No 32 tahun 2004, PP No 58 tahun 2005).

Pada bagan di atas, memperlihatkan pengelolaan keuangan daerah dalam era otonomi masih dalam bayang-bayang kontrol pusat, di mana pusat melalui pemerintah provinsi melalui otoritas yang dimilikinya berhak untuk membatalkan atau menyetujui usulan Ranperda APBD kabupaten/kota. Gubernur bisa membatalkan Ranperda APBD, jika dianggap usulan Ranperda APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan UU yang berlaku.

Model Pengawasan dalam Pengambilan Kebijakan Publik



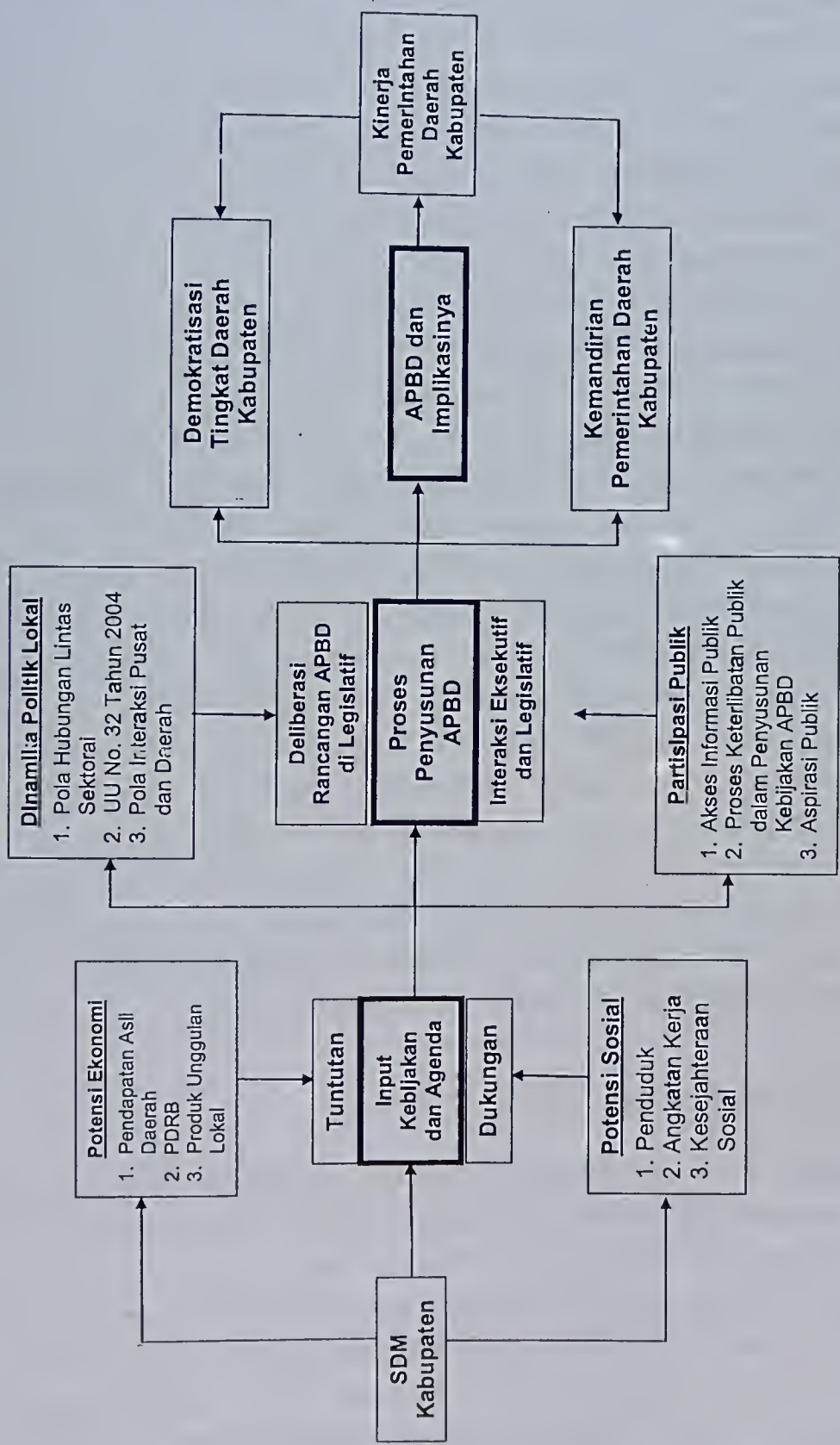
(Diadaptasi dari Model Politik Demokratis David E. Apter, 1988).

Hubungan eksekutif dan legislatif dalam penganggaran telah memiliki fungsi yang jelas dan tegas. Undang-undang No. 33 tahun 2004 mengenai Keuangan Daerah, telah memberikan ruang diskresi yang luas bagi pemerintah daerah dalam perencanaan dan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pemberian diskresi yang luas dalam perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah sebagai konsekuensi dari implementasi desentralisasi dan otonomi pemerintahan daerah. Secara lebih eksplisit fungsi pemerintahan daerah (eksekutif) dijelaskan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 2002 Bab I Pasal 1 ayat b dan c, bahwa pengelola keuangan daerah adalah pejabat dan atau pegawai daerah yang berdasarkan peraturan undang-undangan yang berlaku diberi kewenangan tertentu dalam kerangka pengelolaan keuangan daerah. Sementara, kepala daerah adalah pihak yang memiliki kekuasaan umum atas keuangan daerah yang menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah.

Dalam sistem demokrasi, asas pengawasan terhadap eksekutif adalah hal yang mendasar. Model pengawasan terhadap eksekutif dilakukan melalui dua metode. *Pertama*, melalui sistem pengawasan dan keseimbangan, atau pemisahan kekuasaan diantara badan-badan pemerintah. *Kedua*, melalui pengawasan parlemen (Apter, 1988). Sementara, pengawasan terhadap eksekutif dibutuhkan agar pemerintahan berjalan dalam rangka pemenuhan kebutuhan rakyat. Karena dalam sistem politik demokratis, rakyat merupakan sumber legitimasi, maka keberadaan pemerintahan merupakan mediator yang memiliki tanggung jawab untuk memenuhi kepuasan publik. Dengan kata lain, apabila masyarakat puas terhadap kinerja pemerintahan, maka semakin kuat legitimasi politik yang dimiliki oleh suatu pemerintahan. Pengawasan terhadap eksekutif adalah salah satu instrumen untuk menciptakan kepuasan publik terhadap kinerja pemerintahan.

Sementara itu, pola relasi DPRD dan Kepala Daerah dalam UU No 32 tahun 2004 berbeda dengan pemerintah daerah, sebagaimana hasil UU No 22 tahun 1999. Dalam UU No 22 tahun 1999 disebutkan bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah dan DPRD. Kepala daerah sebagai eksekutif, sedangkan DPRD sebagai lembaga legislatif. Fungsinya untuk melakukan mekanisme *chek and balances* dalam pemerintahan daerah. Sedangkan menurut UU No 32 tahun 2004, pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, walikota dan perangkat daerah lainnya sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah (pasal 1 ayat 3). Selain itu juga, ada DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat juga disebut sebagai lembaga pemerintah daerah.

Sistem Kebijakan Penyusunan APBD
Kabupaten Bulukumba



Kerangka pikir di atas membangun tiga komponen utama sistem kebijakan penyusunan APBD Kabupaten Bulukumba. *Pertama*, input kebijakan dan agenda dukungan (*agenda setting*). *Kedua*, proses formulasi kebijakan penyusunan APBD. *Ketiga*, APBD dan implikasinya. Setiap komponen terjadi atau terpengaruh dari berbagai dimensi yang berinteraksi dan menggerakkan dinamika komponen sistemnya. Komponen sistem masukan atau input kebijakan dan agenda diwarnai oleh arus tuntutan (*demands*) untuk arus dukungan (*supports*) dalam interaksi dimensi sumber daya manusia (SDM), dimensi potensi ekonomi lokal, dan dimensi potensi sosial-budaya. Arus tuntutan dan dukungan kemudian bertemu (*converge*) dalam suatu agenda politik (*decision agenda*) yang bergerak masuk dalam "the black box" atau proses konversi formulasi kebijakan APBD.

Komponen formulasi kebijakan penyusunan APBD berlangsung dalam suatu interaksi faktor internal dan eksternal. Faktor atau variabel internalnya adalah deliberasi legislatif yang berupa intensitas interaksi dan perdebatan antara anggota DPRD dan interaksi politik eksekutif dan legislatif. Paralel dengan interaksi variabel internal, proses konversi kebijakan penyusunan APBD juga terjadi interaksi antara variabel eksternal, yaitu komunikasi politik aktor internal dengan diversitas kelompok masyarakat, komunikasi politik aktor internal dengan konstalasi politik lokal. Output dari formulasi kebijakan penyusunan APBD adalah APBD itu sendiri dan implikasinya. APBD adalah produk dari fungsi penganggaran DPRD yang dapat berimplikasi pada kinerja pemerintahan daerah, kemandirian pemerintah, dan demokratisasi politik lokal.

RANGKUMAN HASIL PENELITIAN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan salah satu produk kebijakan di tingkat daerah yang penyusunan dan penetapannya dilakukan setiap tahun. Secara normatif, Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) setelah mendapatkan persetujuan DPRD selanjutnya ditetapkan melalui peraturan daerah (Perda) sehingga berubah menjadi APBD. APBD yang telah disetujui oleh DPRD tersebut kemudian dijadikan acuan bagi peme-

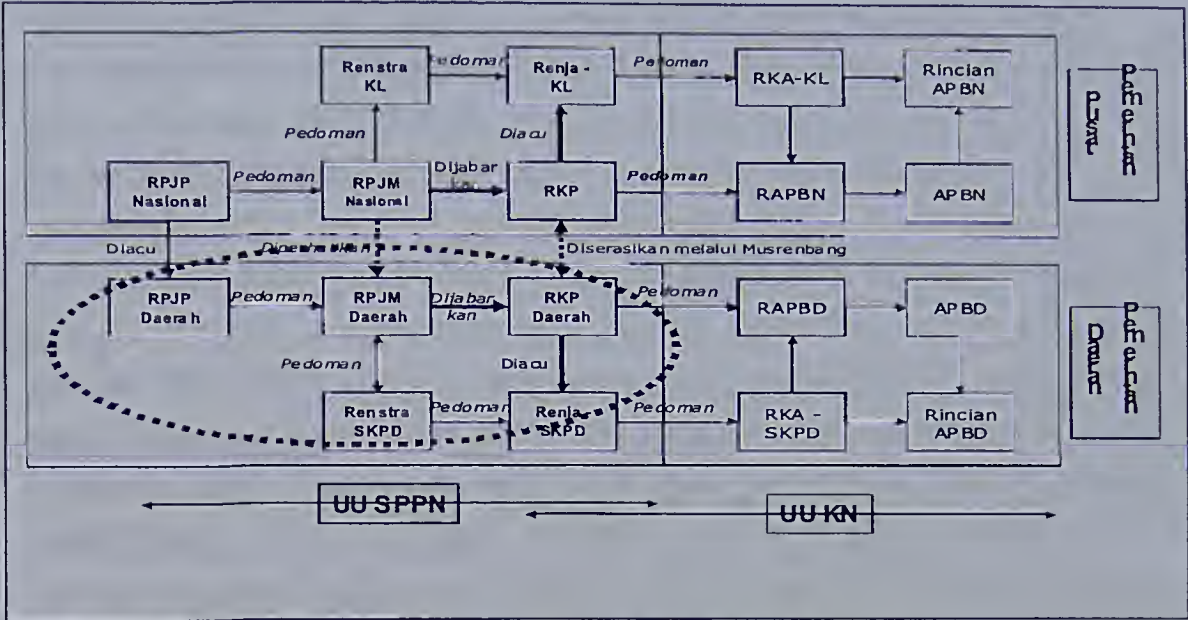
rintah daerah (eksekutif) dalam mengalokasikan seluruh anggaran selama tahun anggaran berjalan.

Kebijakan penyusunan APBD dalam perspektif sistem kebijakan publik merupakan salah satu produk kebijakan yang senantiasa menarik untuk dikaji, karena terkait dengan komponen masukan yang berupa isu kebijakan dan *agenda setting*. Proses konversi formulasi kebijakan dihasilkan oleh interaksi faktor internal dan eksternal, baik dalam eksekutif dan legislatif serta komponen kebijakan APBD dan implikasinya terhadap kinerja pemerintahan daerah dalam pembangunan. Pembahasan hasil penelitian dalam perspektif sistem tersebut, dilatarbelakangi dengan referensi administrasi publik dan kebijakan publik. Referensi dimaksud berupa hasil studi pustaka dan diterangkan dalam suatu diagram kerangka pikir penelitian. Kerangka pikir tersebut kemudian menjadi kerangka dasar instrumen penelitian dan pedoman wawancara.

Dalam kaitan dengan penyusunan kebijakan APBD di Kabupaten Bulukumba untuk tahun anggaran 2007-2008 analisisnya lebih difokuskan pada kerangka pikir yang dimulai pada tahap masukan dengan identifikasi isu/masalah dan *agenda setting*, serta proses formulasi kebijakan. Tahapan formulasi kebijakan ini kemudian dibingkai dengan analisis interaksi faktor internal dan eksternal yang mewarnai penyusunan APBD, yang bermuara pada *output* proses dan implikasinya terhadap kinerja pemerintahan daerah Kabupaten Bulukumba.

Mekanisme penyusunan perencanaan anggaran daerah Kabupaten Bulukumba senantiasa mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kabupaten Bulukumba, yang selanjutnya dijabarkan setiap tahun melalui Peraturan Daerah. RPJM Kabupaten Bulukumba juga digunakan sebagai rujukan dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), RAPBD, penyusunan LKPj Bupati Bulukumba dan tolok ukur kinerja Bupati Bulukumba.

Alur Penyusunan APBD Kabupaten Bulukumba



(Sumber: Dokumen RPJM Kabupaten Bulukumba 2005-2010).

RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Kabupaten Bulukumba tersebut selanjutnya diterjemahkan dalam rencana kerja masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) berdasarkan tahun anggaran. Alokasi dan prioritas program terkait dengan estimasi belanja daerah. Dalam mengalokasikan belanja daerah 2007 Kabupaten Bulukumba, pemerintah daerah Kabupaten Bulukumba melakukan identifikasi bahwa permasalahan yang mengemuka dalam belanja pembangunan daerah kabupaten Bulukumba adalah: 1) ketersediaan prasarana dan sarana pelayanan publik yang kurang memadai, 2) fasilitas prasarana dan sarana bidang perhubungan, 3) masalah kemiskinan dan kesempatan kerja, 4) masalah pengelolaan sumberdaya pertanian dan pasca panen yang masih rendah, 5) masalah keterbatasan sumber pembiayaan pembangunan, 6) aksesibilitas terhadap kebutuhan pelayanan dasar (kesehatan, pendidikan, dan perhubungan), dan 7) kesenjangan antar-daerah.

Secara umum mekanisme penyusunan APBD di Kabupaten Bulukumba berlangsung dalam beberapa tahapan. Tahap pertama, pembahasan antara panitia anggaran (panggar) DPRD Kabupaten Bulukumba dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)

tentang Kebijakan Umum Anggaran (KUA). Dalam pembahasan tersebut dibicarakan prinsip-prinsip rencana pembangunan strategis yang berkorelasi terhadap besaran anggaran daerah. Kesepakatan-kesepakatan yang terjadi dalam pembahasan KUA selanjutnya dikembalikan kepada eksekutif untuk disosilisasikan kepada SKPD masing-masing melalui surat edaran Bupati Bulukumba. Tindak lanjut dari hal tersebut, masing-masing SKPD selanjutnya membuat *platform* anggaran yang akan menjadi draf Rencana Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (RAPBD). Tahap berikutnya yaitu panggar kembali melakukan perhitungan ulang terhadap besaran yang dibuat masing-masing SKPD untuk dilakukan sinkronisasi alokasi anggaran sehingga sesuai dengan visi-misi daerah untuk selanjutnya dijadikan sebagai rencana kerja lima tahunan. Alur penyusunan anggaran Kabupaten Bulukumba dapat dianalisis melalui gambar dibawah ini :

Alur Penyusunan Anggaran Daerah Kabupaten Bulukumba



(Sumber: Permendagri 32/2008 - diolah).

HASIL WAWANCARA

Persoalan landasan hukum dan kebijakan yang melandasi penyusunan draf APBD merupakan isu-isu yang menjadi instrumen bagi kedua lembaga tersebut (eksekutif dan legislatif) dalam melakukan posisi tawar dalam penyusunan keuangan daerah Kabupaten Bulukumba yang berdampak kepada pembahasan RAPBD menjadi APBD berjalan alot. Hal tersebut diperkuat oleh informan yang menyatakan bahwa:

“Langkah pertama yang dilakukan adalah penetapan KUA, PPAS, kemudian masuk pada RAPBD secara sistematis telah dilakukan. Kendala yang dihadapi saat pembahasan APBD misalnya,

tidak terjadi kesepakatan antara Panggar dengan TAPD terkait dengan landasan hukum, kebijakan awal atau kesepakatan-kesepakatan sebelumnya yang berakibat terjadinya kemandekan pembahasan”³.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Bulukumba, diperoleh informasi bahwa penentuan isu atau masalah yang selanjutnya akan diagendakan menjadi program kegiatan pada APBD dilakukan melalui dua sumber. Sumber pertama, yaitu sebelum pelaksanaan Musrembang tingkat desa, kecamatan dan tingkat kabupaten, terlebih dahulu dilakukan sosialisasi tentang rancangan rencana kerja SKPD.

Proses pengindetifikasian isu atau masalah, yang kemudian masalah yang ada tersebut siap diagendakan ke dalam pembahasan RAPBD di Kabupaten Bulukumba, pada dasarnya sumber isu atau masalahnya merupakan kombinasi dari dua tingkat dengan tiga sumber. Tingkat pertama disebut dengan tingkat *bottom-up* (dari bawah ke atas) dan dari atas ke bawah (*top-down*). Tingkat dari bawah ke atas dilakukan melalui kegiatan Musrembang, di mana pelaksana utamanya dari pihak eksekutif, sedangkan pihak lainnya yaitu legislatif melalui kegiatan jaring asmara baik secara kelembagaan maupun individu. Adapun sumber isu atau masalah berasal dari masyarakat, eksekutif dan legislatif. Untuk menjamin transparansi, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD Kabupaten Bulukumba, maka dibentuk Komisi Tranparansi dan Partisipasi (KTP) sebagai lembaga formal yang berfungsi mengawasi pembahasan APBD.

Dalam prakteknya, secara formal kegiatan mengidentifikasi isu atau masalah yang berlangsung pada kegiatan Musrembang (Musyawarah Rencana Pembangunan) dilakukan, namun dalam pelaksanaannya, kegiatan Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) ternyata berjalan tidak optimal dan hanya sebatas untuk memenuhi keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan tanpa

³ Hasil wawancara dengan Ahmad Saleh, anggota DPRD Bulukumba, Fraksi PKS, tanggal 12 Februari 2009.

diperhatikan aspek kualitas keikutsertaan mereka. “Formalitas Musrenbang yang dilakukan karena faktor utamanya adalah kualitas sumber daya manusia (SDM) masyarakat yang belum siap tentang adanya sistem partisipasi masyarakat sehingga pemerintahan daerah harus mengintervensinya melalui kebijakan dan pendampingan oleh fasilitator ke masyarakat agar substansi dari Musrenbang dapat tercapai”⁴.

Dari hasil Musrenbang di 10 kecamatan, ternyata 75% usulan yang diterima bukan melalui kegiatan Musrenbang diantaranya mengenai pembangunan infrastruktur (jalan, jembatan, pasar, jaringan listrik), dengan nilai total anggaran sebesar Rp 55.906.177.676,- .

Tabel Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan

Sumber	Irigasi Berkala-DAK	Infrastruktur-Jalanan		Irigasi Rutin-DAK	Air Bersih	Total (%)
Bukan Usulan Musrenbang	36	43	8	21	19	63,2
Usulan Murenbang	1	63	3		7	36,8
Total Proyek	37	106	11	21	26	100

Sumber: Pemda Kabupaten Bulukumba

Dari tabel di atas, terbukti hanya usulan infrastruktur jalanan dalam Musrenbang yang diakomodir dalam APBD 2007. Sisanya sebagian besar program infrastruktur bukan usulan Musrenbang seperti irigasi dari rutin DAK. Untuk irigasi berkala Dana Alokasi Khusus (DAK), dari satu usulan Musrenbang, dalam realisasinya terdapat 36 proyek yang bukan usulan Musrenbang. Hal yang sama juga terjadi pada proyek air bersih infrastruktur jalanan yang sebagian besar bukan berasal dari usulan Musrenbang. Bila di-

⁴ Hasil wawancara dengan Syamsu Alam Fatwa, Ketua Komisi Transparansi Partisipasi, tanggal 30 Maret 2009.

analisis, pemerintahan daerah dalam merencanakan belanja langsung di Kabupaten Bulukumba alokasiannya diprioritaskan ke dalam empat kategori pembangunan, yaitu pembangunan irigasi berkala, infrastruktur jalan, jembatan, pembangunan irigasi rutin, pengadaan air bersih. Namun, dari sisi jumlah alokasi anggaran yang diprioritaskan berdasarkan usulan masyarakat ternyata tidak optimal sehingga dapat dianggap bahwa tingkat usulan program sebagai bentuk partisipasi masyarakat yang diakomodir melalui mekanisme Musrenbang hanya sedikit. Dari total proyek yang masuk dalam anggaran belanja langsung, sebanyak 63,2 persen proyek pembangunan merupakan bukan usulan musrenbang, dan 36,8 persen merupakan usulan Musrenbang.

Aspek yang sangat penting untuk dianalisis dalam konteks penentuan isu atau masalah, yaitu siapa saja aktor yang menentukan sebuah isu menjadi masalah. Dalam konteks Kabupaten Bulukumba ternyata banyak aktor yang berperan. Aktor tersebut dapat diidentifikasi melalui penelusuran sejak tahap penyusunan rencana kerja pemerintah daerah di masing-masing SKPD. Setelah rencana kerja masing-masing SKPD disusun selanjutnya dilakukan penyesuaian dengan usulan para *stakeholders* yang diperoleh melalui kegiatan Musrenbang dalam berbagai tingkatan atau melalui lobi-lobi yang dilakukan oleh anggota legislatif. Dari proses tersebut teridentifikasi bahwa aktor yang berperan dalam penentuan isu menjadi masalah kemudian diagendakan dalam bentuk program berasal dari aktor eksekutif dan legislatif (*state*), masyarakat dan pelaku bisnis serta ditambah dari organisasi sosial politik yang ada di Kabupaten Bulukumba, baik secara personal maupun secara kelembagaan.

Keterlibatan aktor-aktor tersebut lebih disebabkan oleh kenyataan bahwa pembangunan daerah harus dilaksanakan melalui penguatan otonomi daerah dan penguatan sumber daya yang mengarah pada terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Pembangunan hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran dari tiga pilar, yaitu pemerintah, dunia usaha/swasta, dan masyarakat. Alasan ini dipertegas oleh Kepala Dinas Bina Marga Kabupaten Bulukumba yang menyatakan bahwa: "Jangan jalankan pembangunan kalau tidak ada unsur-unsur yang terkait yaitu *state*,

society dan *business*. Kalau tidak melibatkan ketiga pihak ini, maka memungkinkan peluang munculnya aspirasi ilegal.”⁵

Dalam penyusunan isu atau masalah yang kemudian berwujud usulan program untuk dituntaskan permasalahannya lebih detail dapat diidentifikasi aktornya antara lain mereka yang berasal dari kalangan eksekutif, seperti aktor yang berperan di masing-masing SKPD yang memang ditugaskan melakukan identifikasi permasalahan berdasarkan daftar prioritas permasalahan untuk selanjutnya disinkronisasi dengan usulan dari masyarakat. Selain itu, aktor eksekutif dapat juga berasal dari Bappeda yang ditugaskan untuk mensinkronisasi daftar prioritas permasalahan yang akan diberikan solusinya melalui sejumlah program. Aktor lain berasal dari bagian keuangan di sekretariat daerah yang berperan sebagai panitia anggaran (panggar). Adapun dari pihak aktor-aktor legislatif yang berperan mengusulkan dan memperjuangkan agar program diagendakan, diantaranya mereka yang tergabung dalam komisi masing-masing dan yang bertindak sebagai panitia anggaran di DPRD. Aktor yang juga terlihat peranannya tidak terlalu dominan, yaitu dari pihak masyarakat, namun peranannya tidak terlalu signifikan karena pada akhirnya yang menentukan adalah dari pihak eksekutif dan legislatif. Kondisi ini tentu tidak sejalan dengan prinsip *good governance* yang mengedepankan kesetaraan antara pemerintah, pelaku bisnis dan *civil society* (masyarakat). Aktor lain yang tak terlihat peranannya, namun turut mempengaruhi daftar usulan program yang akan diajukan untuk disetujui, yaitu dari kalangan aktor pelaku bisnis, di mana tidak jarang usulan mereka merupakan bentuk kolusi antara aktor-aktor yang berperan dalam proses perumusan kebijakan anggaran.

Dalam tahap identifikasi isu atau masalah terungkap pula bahwa pengelompokan dan sinkronisasi antar isu atau masalah tidak terjadi dengan baik. Karena itu, berdasarkan hasil telaah dari panitia anggaran DPRD tahun 2007 ditemukan bahwa terdapat ketidak-sinkronan antara perumusan program/kegiatan SKPD dengan RPJMD. Ketidakjelasan sasaran, signifikansi kegiatan, dan kegiatan

⁵ Hasil wawancara dengan H.M. Syafrullah Arief, Kepala Dinas Bina Marga Kabupaten Bulukumba.

yang lebih berorientasi pada penyerapan anggaran akibatnya keadaan ini merupakan persoalan yang senantiasa menjadi sorotan kalangan legislatif terhadap program/kegiatan SKPD pemerintahan Kabupaten Bulukumba.

Aspek penting dalam kaitan dengan pengidentifikasian isu yaitu kapan isu atau masalah diagendakan untuk selanjutnya diajukan ke dalam tahap formulasi. Kapan isu atau masalah diagendakan terjadi ketika pihak eksekutif dan legislatif bersepakat menindaklanjuti draf APBD untuk diagendakan dalam pertemuan antara legislatif dengan eksekutif. Dalam tahap inilah pembahasan mengenai program prioritas dibahas dalam draf APBD di Kabupaten Bulukumba tahun anggaran 2007 dan 2008. Pembahasan ini seringkali menjadi momen yang sangat krusial karena proses yang paling banyak menghabiskan waktu sehingga seringkali terjadi *deadlock*. Sementara itu, isu-isu yang seringkali menjadi perdebatan alot adalah pembahasan mengenai komponen pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah. Jadi, tidak menyentuh pada persoalan apakah daftar program yang diusulkan telah memenuhi unsur prioritas dan keadilan bagi masyarakat.

Dalam proses pembahasan APBD Kabupaten Bulukumba, secara prosedural sudah melalui tahapan yang demokratis karena semua tahapan yang dilaluinya sudah melibatkan partisipasi masyarakat melalui forum Musrenbang yang dimulai dari tingkat desa, kecamatan hingga kabupaten. Akan tetapi secara substansial, proses pembahasan APBD Bulukumba, belum bisa dikatakan sangat demokratis. Terbukti dalam APBD yang sudah disahkan pada tahun 2007-2008, berdasarkan usulan masyarakat dalam Musrenbang, tidak terakomodir dalam APBD yang sudah disahkan. Seperti disebutkan di atas, bahwa sebagian besar usulan masyarakat dalam Musrenbang untuk APBD Bulukumba, lebih banyak berkaitan dengan proyek infrastruktur. Dalam APBD yang disahkan, beberapa usulan proyek infrastruktur baik yang rutin maupun berkala, yang dibiayai dari DAK dan DAU tidak dicantumkan. Sebaliknya, ada beberapa usulan proyek siluman (tanpa melalui forum Musrenbang) yang dimasukkan dalam APBD 2007-2008. Padahal untuk akses informasi publik selama pembahasan APBD, hampir semua masyarakat di Kabupaten Bulukumba mengakui bahwa pembahasan APBD sudah sangat transparan, karena setiap

harinya bisa diikuti melalui siaran langsung di Radio Panritalopi, sebuah radio milik pemerintahan daerah Bulukumba.

“Pembahasan anggaran dan renstra dilaksanakan secara terbuka, publik boleh mengaksesnya melalui stasiun radio milik pemerintah sehingga semua informasi dapat diketahui masyarakat pada penganggaran program dan jenis program yang ditetapkan. Bukan hanya pada pembahasan saja, masyarakat juga diberi ruang dalam penyusunan anggaran dalam musrembang di tingkat desa yang melibatkan tokoh masyarakat, tokoh pemuda, dan tokoh agama setempat.”⁶

Macetnya pembahasan penyusunan APBD Kabupaten Bulukumba ditengarai akibat lemahnya dukungan anggota legislatif terhadap Pemerintahan Daerah Bulukumba. Sementara itu, dalam sistem demokrasi dukungan politik sangat penting dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang efektif. Hal ini ditambah dengan kapasitas pemerintahan daerah yang rendah dalam mengkomunikasikan rencana pembangunan yang akan diakomodasi dalam draf APBD. Menurut seorang ahli Administrasi Negara, Sadly Abdul Jabbar: “Keterlambatan penetapan APBD Kabupaten Bulukumba terjadi akibat ruang komunikasi yang tidak efektif antara eksekutif dan legislatif. Dengan demikian faktor komunikasi, khususnya komunikasi informal menjadi salah satu penyebab terlambatnya penetapan APBD Kabupaten Bulukumba, padahal apabila eksekutif dan legislatif merupakan mitra maka keterlambatan tidak perlu terjadi. Faktor lainnya adalah pendukung dari partai politik (Parpol) yang minoritas yaitu hanya sebanyak 6 dari 35 jumlah anggota parlemen atau sebanyak 27% suara yang berasal dari PDIP, PKB, dan PBR. Dengan jumlah dukungan Parpol yang minoritas, maka pemerintahan akan menjadi “pincang” sehingga jalannya pemerintahan menjadi tidak efektif”⁷.

Komunikasi politik yang dimaksud dalam konteks ini adalah:

- 1) kemampuan kepala daerah dalam menyamakan *platform* masing-masing perwakilan DPRD dengan *platform* Bupati sehingga dapat mendorong akselerasi pembangunan di Kabupaten Bulukumba,
- 2) kemampuan menangkap isu-isu lokal yang berkembang, dan 3)

⁶ Hasil wawancara dengan M. Asdar, Dosen STKIP Muhammadiyah Bulukumba.

⁷ Hasil wawancara dengan Sadli Abdul Jabbar, tanggal 3 April 2009.

pengetahuan yang tergambar ketika menjelaskan programnya dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)⁸. Dampak buruk dari kemampuan komunikasi politik yang kurang baik dari Bupati sehingga mempengaruhi implementasi kebijakan di tingkat bawah. Partai-partai politik yang kalah dalam Pilkada melakukan *blocking* terhadap program pemerintahan daerah dengan melakukan koalisi untuk membentuk oposisi.

Oleh karena itu, komunikasi yang dilakukan eksekutif tidak berjalan dengan efektif terutama dalam menerima masukan-masukan dalam penyusunan APBD sehingga menghambat penetapan APBD. Situasi ini sudah menjadi hal yang rutin di Kabupaten Bulukumba pasca kepemimpinan kepala daerah hasil Pilkada. Itulah sebabnya sehingga diperlukan komunikasi, informasi, simplifikasi dan sinkronisasi (KISS) yang baik antara aktor-aktor yang terlibat dalam penyusunan APBD di Kabupaten Bulukumba, khususnya unsur pimpinan baik di eksekutif maupun di DPRD sebab KISS merupakan prinsip-prinsip manajemen (Siagian). Hal ini juga sejalan dengan pendapat Siagian bahwa inti dari administrasi adalah manajemen, inti dari manajemen adalah kepemimpinan, inti dari kepemimpinan adalah *human relation* dan inti dari *human relation* adalah pengambilan keputusan.

Model identifikasi isu atau masalah dalam bentuk usulan program kegiatan (*agenda setting*) yang berlangsung di Kabupaten Bulukumba dapat dikategorikan sebagai agenda yang bersifat sistematis seperti disinggung oleh Cobb dan Edger.⁹ Menurut Cobb dan Edger agenda yang bersifat sistematis jika seluruh isu diakui dan mendapat perhatian publik termasuk persoalan yang masuk di dalam yurisdiksi pemerintah. Pada kasus penyusunan agenda di Kabupaten Bulukumba tahap ini terjadi di dalam kegiatan Musrembang karena baik masyarakat maupun pemerintah sama-sama mengakui pentingnya setiap isu atau masalah diagendakan dalam bentuk rencana-rencana program. Akan tetapi, dalam proses selanjutnya mengalami

⁸ Hasil wawancara dengan Murtir Jeddawi, tanggal 8 April 2009.

⁹ Roger W. Cobb and Charles D. Edger, 1983, "Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building", Baltimore/London: John Hopkins University Press.

distorsi sehingga pada saat penetapan rencana kegiatan yang resmi mendapatkan pembiayaan dalam APBD terkuras oleh kepentingan lainnya.

FORMULASI KEBIJAKAN PENYUSUNAN APBD

Proses formulasi kebijakan merupakan proses pertukaran kepentingan yang terjadi diantara aktor penentu kebijakan baik menyangkut pertukaran nilai-nilai, kepentingan atau alokasi sumberdaya. Proses pertukaran kepentingan seringkali disebut juga proses politik yang terjadi diantara para aktor. Draf rencana kebijakan anggaran berupa usulan program yang akan disahkan ke dalam Peraturan Daerah dari pihak eksekutif, yang terlihat kurang valid di mata anggota legislatif kemudian diupayakan untuk mendapatkan dukungan legislatif. Bagaimana upaya membangun dukungan sehingga sebuah masalah diadopsi atau dibuatkan kebijakan yang dilakukan, ditempuh dengan berbagai cara. Padahal kondisi obyektif dukungan politik dari pihak legislatif relatif kecil, sebagai dampak dari terpilihnya bupati yang hanya didukung oleh partai kecil.

Sementara itu, macetnya pembahasan penyusunan APBD Kabupaten Bulukumba disebabkan tidak jelasnya tujuan dan sasaran dari setiap agenda kebijakan yang akan diambil dalam bentuk program sehingga berimplikasi pada lemahnya dukungan legislatif terhadap pemerintahan daerah Bulukumba. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, dukungan politik sangat dibutuhkan dalam rangka menjalankan pemerintahan yang efektif. Kondisi yang terjadi di Kabupaten Bulukumba menunjukkan bahwa kapasitas pemerintahan daerah yang rendah dalam mengkomunikasikan rencana pembangunan yang akan diakomodasi dalam draf APBD. Ada dua faktor yang mempengaruhi tidak efektifnya formulasi kebijakan yang berlangsung di Kabupaten Bulukumba, yaitu: (1) dukungan politik dari parlemen dan (2) dukungan birokrasi yang profesional.

Di samping itu, mengapa seringkali terjadi *deadlock* dalam pembahasan rancangan APBD, apakah karena aktor atau pihak yang terlibat dalam perumusan kebijakan kurang memenuhi kualifikasi? Aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan secara prinsip

telah memenuhi aspek pendidikan dan pelatihan yang pernah diikuti, kesesuaian antara diklat dan jabatan yang diduduki, termasuk pengalaman kerja dan jabatan. Namun demikian, hanya karena ketidakprofesionalan eksekutif dalam menyusun program dan anggaran, dalam arti bahwa tidak adanya ketidakkompakan diantara SKPD dalam menyusun RAPBD, maka terjadi *deadlock*. Pendapat ini disampaikan oleh Koordinator Pemantau Legislatif (KOPEL) Kabupaten Bulukumba bahwa “pada proses penetapan APBD terlihat adanya ketidakprofesionalan pihak eksekutif dalam menyusun program dan anggaran, padahal hal ini dilakukan setiap tahun dan mempunyai sumber daya manusia yang memadai. Ketidakkompakan dari SKPD dalam menyiapkan data-data yang dibutuhkan, karena program-program yang dilaksanakan belum terealisasi, juga menjadi faktor penghambat. Disamping itu, pihak legislatif tidak membahas APBD pada tingkat komisi, yang semestinya dilakukan terlebih dahulu sehingga pada rapat-rapat pembahasan APBD sudah lebih efektif. Faktor lain adalah tim anggaran yang hadir dalam rapat pembahasan hanya beberapa orang saja.”¹⁰

INTERAKSI DALAM PENYUSUNAN APBD

Pada proses penyusunan kebijakan APBD di Kabupaten Bulukumba faktor anggaran berpengaruh dalam proses penyusunan formulasi kebijakan yang terbatas. Sementara itu, kebutuhan masyarakat tidak terbatas. Ketidakjelasan jumlah alokasi anggaran yang pasti seringkali menyebabkan tertundanya pembahasan di tingkat DPRD. Demikian pula alokasi anggaran masing-masing program yang diusulkan, kadangkala tidak relevan sehingga dianggap mengada-ada dan tidak efisien. Kondisi tersebut di atas, juga diperburuk oleh kenyataan bahwa sebagian anggota legislatif kurang memiliki pengetahuan yang memadai terkait dengan aspek keuangan sehingga hasil pembahasan draf Perda APBD tidak maksimal.

¹⁰ Hasil wawancara dengan A Ayatullah, Koordinator Komisi Pemantau Legislatif Kabupaten Bulukumba.

Implementasi prinsip-prinsip *good governance* dalam penyusunan anggaran daerah menuntut adanya keterlibatan dari masyarakat. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 tahun 2006 menjelaskan bahwa terdapat 6 prinsip penyusunan, yaitu: (1) partisipasi masyarakat, (2) transparansi dan akuntabilitas, (3) disiplin anggaran, (4) keadilan anggaran, (5) efisiensi dan efektifitas dan (6) taat azas. Dengan demikian mekanisme penyusunan anggaran dengan melibatkan partisipasi masyarakat memang dibenarkan menurut Permen-dagri Nomor 26/2006 sebagai bentuk mekanisme *bottom up*. Konsekuensi logis dari model kebijakan yang dirumuskan melalui mekanisme *bottom up* menuntut adanya partisipasi publik mulai dari tingkat perumusan, penyusunan, penetapan dan pengawasan. Namun, dalam konteks perumusan kebijakan di bidang anggaran di Kabupaten Bulukumba, pengaruh partisipasi masyarakat tidak dominan.

Faktor lain yang dianggap oleh Hayer, Baumgartner dan Leech dapat mempengaruhi proses formulasi kebijakan, yaitu kelompok kepentingan. Apakah di Kabupaten Bulukumba terdapat kelompok kepentingan yang berkoalisi untuk mempengaruhi proses formulasi kebijakan? Kelompok kepentingan yang dimaksud berpengaruh dalam formulasi kebijakan adalah para pelaku usaha/bisnis. Jenis dan besaran alokasi anggaran yang menjadi penting bagi pelaku usaha karena berpengaruh terhadap aktivitas usahanya. Di Kabupaten Bulukumba pengaruh kelompok bisnis memang sangat susah dibuktikan, namun indikator lain yang dapat dianalisis untuk mengukur keterlibatan pelaku bisnis dalam mempengaruhi aktor kebijakan dapat ditelusuri melalui banyaknya program-program yang diusulkan, pada dasarnya tidak berasal dari usulan masyarakat tetapi bersumber dari kedua aktor kebijakan yang dominan tersebut, yaitu eksekutif dan legislatif.

IMPLIKASI KEBIJAKAN PENYUSUNAN APBD

Keterlambatan dalam penyerahan data seperti yang dilakukan oleh SKPD, juga merupakan faktor penyumbang lambatnya proses pembahasan APBD oleh eksekutif dan legislatif. Kondisi ini membuat APBD seringkali mengalami keterlambatan pengesahan dari jadwal

yang sudah ditentukan. Ada kesenjangan dinamika di internal legislatif dengan eksekutif. Legislatif selaku pihak yang cenderung pasif, bersifat menunggu usulan dari eksekutif, sedangkan eksekutif yang seharusnya lebih berinisiatif, memiliki kinerja yang buruk dengan kurangnya koordinasi diinternal eksekutif (antar SKPD). Menurut Ketua Partai Bulan Bintang (PBB) "RAPBD selama ini disahkan belum sesuai jadwal. Ini memang sesuatu yang perlu disikapi bersama. Pihak eksekutif terlambat menyerahkan ke legislatif. Sebenarnya jika eksekutif lebih cepat menyerahkan ke legislatif, maka pengesahannya pun akan cepat. Kendalanya antara lain ketika legislatif meminta data ke eksekutif, mereka lama menyediakan data". Lebih jauh Ketua DPRD Bulukumba mengatakan bahwa "eksekutif kurang merespons laju perkembangan di legislatif, terutama untuk penyusunan anggaran sehingga legislatif hanya mengendalikan sendiri dan mensinkronkan kebijakan dan program yang diusulkan oleh eksekutif. Jika hal ini tidak dilakukan oleh legislatif, maka pembangunan di Kabupaten Bulukumba tidak akan tercapai"¹¹.

Selain faktor kesenjangan, dinamika internal antara eksekutif dan legislatif, keterlambatan pengesahan APBD juga disebabkan adanya tarik menarik kepentingan (*vested interest*) secara politik ekonomi oleh elite politik, baik legislatif maupun eksekutif. Hal ini terjadi dalam proses pengesahan APBD Tahun Anggaran 2008. Seharusnya APBD Tahun Anggaran 2008 sudah bisa disahkan pada Oktober atau paling lambat 31 Desember 2007 sehingga awal Januari 2008, beberapa proyek pembangunan sudah bisa disahkan. Akan tetapi, kenyataannya hingga Februari 2008, pembahasan APBD Tahun Anggaran 2008 masih belum tuntas.

Akibat keterlambatan tersebut, ketersediaan anggaran yang berasal dari pemerintah provinsi dan pusat tidak menjadi perhatian yang serius, baik oleh anggota dewan maupun eksekutif. Terbukti persoalan-persoalan *vested interest* politik yang dibungkus dengan argumen teknis menjadi penyebab berlarut-larutnya pembahasan RAPBD yang berakibat pada keterlambatan pengesahannya menjadi APBD. Dengan demikian, DAU (Dana Alokasi Umum) dan DAK

¹¹ Wawancara dengan ketua Partai Bulan Bintang (PBB), 12 Desember 2009.

(Dana Alokasi Khusus), yang akan dikucurkan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah kabupaten Bulukumba mendapat potongan Departemen Keuangan sehingga menyebabkan tidak hanya menambah berkurangnya alokasi anggaran, tetapi juga berimplikasi pada semakin tertundanya program-program pembangunan yang sudah mendesak untuk segera dilaksanakan dalam rangka membangun dan mensejahterakan masyarakat Kabupaten Bulukumba. Lebih jauh berimplikasi pada terjadinya perlambatan pertumbuhan ekonomi Kabupaten Bulukumba.

Implikasi penetapan APBD tahun anggaran 2007-2008 terhadap kinerja pemerintah Kabupaten Bulukumba dapat dilihat melalui Peraturan Daerah No 7/V/2007 dan No 5/III/ 2008 yang menunjukkan bahwa pada tahun 2007 realisasi dari seluruh program yang dianggarkan ternyata hanya sebesar Rp 175.724.350.343,- atau 82,14 persen yang dapat direalisasikan dari anggaran Rp 213.925.545.483,- atau terdapat 17,86 persen yang belum tercapai khusus untuk urusan wajib. Secara rata-rata urusan wajib terdiri 23 bidang kewenangan pemerintahan Kabupaten Bulukumba, bidang Pekerjaan Umum yang merupakan instansi yang terintegrasi dengan instansi lainnya, mendapatkan proporsi terbesar dari pengeluaran APBD, yaitu sebesar Rp 85.365.983.282,- dan terealisasi Rp 58.840.647.729,- atau 68,93 persen.

KESIMPULAN

Masukan kebijakan penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007-2008 di Kabupaten Bulukumba pasca Pilkada melalui proses penyusunan yang dimulai dengan tahapan identifikasi isu atau masalah yang dilakukan melalui dua cara. *Pertama*, pihak eksekutif melakukan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang berlangsung dari tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Penyelenggaraan Musrenbang kecamatan bertujuan menginventarisasi prioritas kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun berikutnya dan merupakan hasil pengintegrasian usulan atau identifikasi program antara SKPD dan masyarakat. Hasil pengintegrasian program prioritas selanjutnya dibicarakan di tingkat forum SKPD. Pada

forum SKPD dilakukan verifikasi, pengolahan dan penyajian informasi, terkait prioritas program atau kegiatan serta kemampuan pembiayaan untuk alokasi pendanaan yang bersumber dari APBD kabupaten, provinsi dan APBN. Musrenbang di tingkat kabupaten merupakan kegiatan yang bersifat koordinasi dan sinkronisasi usulan perencanaan pembangunan serta penentuan skala prioritas pembangunan (penentuan isu/masalah).

Karena itu, Musrenbang kabupaten berkedudukan sebagai tahap untuk menemukan kesepakatan dan komitmen terhadap setiap usulan program. Namun, sebelum kegiatan Musrenbang dilakukan, pihak eksekutif melalui SKPD yang ada melakukan proses pengidentifikasian isu/masalah dalam bentuk rencana program yang bersumber dari pengejawentahan RPJMD Kabupaten Bulukumba periode 2005-2010. *Kedua*, tahap masukan berikutnya dilakukan oleh pihak legislatif melalui kegiatan yang disebut menjaring aspirasi masyarakat (Jaring Asmara). Identifikasi dalam bentuk usulan program yang diperoleh anggota legislatif dari para konstituennya dikoordinasi dengan pihak eksekutif pada saat pembahasan RAPBD (formulasi kebijakan).

Isu-isu atau masalah berupa daftar usulan program yang telah diidentifikasi tersebut, dilanjutkan dengan tahap penyusunan agenda yang dimaksudkan sebagai tahap sinkronisasi dan sekaligus penetapan daftar usulan program yang dilakukan secara lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Hasil sinkronisasi program yang merupakan prioritas alokasi belanja daerah tersebut, selanjutnya dibawa ke dalam rapat pembahasan RAPBD dengan pihak legislatif (tahap formulasi). Pada saat tahap formulasi kebijakan, Pemerintahan Kabupaten Bulukumba melakukan sinkronisasi program dan kegiatan dengan pihak legislatif untuk diformulasikan menjadi APBD, kemudian selanjutnya ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Dapat disimpulkan bahwa tahap identifikasi isu atau masalah kemudian pengagendaan masalah yang terjadi dalam kebijakan penyusunan penganggaran (APBD) di Kabupaten Bulukumba yang terjadi selama periode 2007-2008 merupakan bentuk pengidentifikasian isu atau masalah yang berasal dari tiga sumber dan dua arah. Sumber pertama berasal dari pihak eksekutif yang berperan menyusun daftar prioritas rencana program untuk selanjutnya disinkronisasikan dengan sum-

ber kedua, yaitu masyarakat. Sumber ketiga berasal dari legislatif di mana identifikasi isu atau masalah dilakukan melalui kegiatan menjaring aspirasi masyarakat (Jaring Asmara) untuk selanjutnya disinkronisasikan dengan draf RAPBD yang akan dibahas pada tahap formulasi kebijakan. Dengan demikian, arah pengidentifikasian isu/masalah berasal dari dua arah, yaitu dari atas ke bawah (*top-down*) dan dari bawah ke atas (*bottom-up*).

Sementara itu, proses formulasi kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran 2007-2008 pasca Pilkada berlangsung dalam dua tahap. *Pertama*, terjadi pada saat pembahasan antara panitia anggaran (panggar) DPRD Kabupaten Bulukumba dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), terkait dengan kebijakan umum anggaran (KUA). Dalam pembahasan tersebut dibicarakan prinsip-prinsip rencana pembangunan strategis yang berkorelasi terhadap besaran anggaran daerah. Kesepakatan-kesepakatan yang terjadi dalam pembahasan KUA untuk periode satu tahun kemudian dikembalikan kepada eksekutif untuk disosialisasikan kepada SKPD masing-masing melalui surat edaran Bupati Bulukumba. Tindak lanjut dari hal tersebut, masing-masing SKPD membuat *platform* anggaran yang akan menjadi draf RAPBD.

Kedua, Panitia Anggaran kembali melakukan perhitungan ulang terhadap besaran yang dibuat masing-masing SKPD untuk dilakukan sinkronisasi alokasi anggaran. Penyusunan agenda sampai tahap formulasi kebijakan teridentifikasi bahwa aktor yang sangat berperan dibalik lahirnya kebijakan penganggaran (APBD) ternyata didominasi pihak eksekutif dan legislatif. Akibatnya, rencana program yang tertuang dalam APBD didominasi oleh program yang tidak bersumber dari aspirasi masyarakat. Dalam hal ini, prinsip koordinasi, integrasi, simplifikasi, dan sinkronisasi (KISS) baik di kalangan SKPD, maupun antara pihak eksekutif dengan unsur DPRD selama proses pembahasan APBD tidak berjalan secara efektif. Termasuk prinsip konsistensi yang menjadi salah satu syarat kebijakan yang baik tidak terpenuhi.

Implikasi kebijakan penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007-2008 terhadap kinerja pemerintahan di Kabupaten Bulukumba pasca Pilkada berdampak pada kurang optimalnya pencapaian sasaran yang sudah ditetapkan berdasarkan visi-misi. Berdasarkan uraian di atas

dan sesuai dengan kategorisasi, serta konstruksi data dan informasi hasil wawancara, menunjukkan bahwa pada tahapan masukan kebijakan dan agenda politik pertemuan, tuntutan dan dukungan politik warga belum optimal. Hal tersebut karena konsep transparansi dan konsistensi dari para pelaku komponen, masukan kurang mendapat perhatian. Transparansi belum menjadi perilaku aktual dalam komunikasi antar pelaku. Demikian pula perilaku konsistensi terhadap pelaksanaan Visi-Misi dan Tujuan pemerintah daerah yang tertuang dalam Renstra (Rencana Strategis) masih rendah. Tuntutan dan dukungan dalam mengoptimalkan kapabilitas ekstraktif sumber daya manusia, sumber daya ekonomi dan sumber daya sosial budaya pun masih kurang konsisten dengan Renstra pemerintah kabupaten.

Selanjutnya, pada proses formulasi kebijakan penyusunan APBD terdapat fenomena aktual sebagai berikut: (1) perilaku aktor internal dalam deliberasi rancangan APBD lebih banyak diwarnai oleh kepentingan pribadi dan partainya; (2) komunikasi internal dalam interaksi eksekutif dan legislatif secara melembaga kurang efektif; (3) intensitas komunikasi antara aktor dalam dengan konstituen belum efektif; (4) konsistensi perilaku dan komitmen aktor internal terhadap Renstra belum juga optimal; (5) akuntabilitas politik dan akuntabilitas hukum belum sepenuhnya dihayati oleh mereka yang menjadi pelaku utama dalam proses formulasi kebijakan APBD. Dari fenomena aktual tersebut ternyata bahwa prinsip konsistensi, akuntabilitas dan kepastian hukum belum mewarnai perilaku aparatur pemerintah daerah pasca Pilkada di Kabupaten Bulukumba.

Akhirnya, kebijakan APBD sebagai salah satu komponen sistem kebijakan pemerintah daerah pasca Pilkada, belum berhasil mendorong peningkatan kemandirian daerah. Kebijakan APBD dalam implementasinya juga belum mendukung sepenuhnya proses demokratisasi lokal di Kabupaten Bulukumba. APBD sebagai fungsi legislasi DPRD seharusnya mampu meningkatkan kapabilitas ekstraktif, kapabilitas regulatif dan kapabilitas alokatif pemerintah daerah yang justru merupakan indikator peningkatan aksesibilitas dan peningkatan keunggulan kompetitif pemerintah daerah dalam proses demokratisasi.

Last but not least, konstruksi hasil penelitian menyimpulkan secara hipotetis bahwa: (1) aktualisasi perilaku transparansi, konsistensi, akuntabilitas dan kepastian hukum secara terpadu dalam proses formulasi kebijakan penyusunan APBD berimplikasi pada APBD yang belum mampu mendorong kemandirian dan demokratisasi lokal pada pemerintahan kabupaten; (2) APBD berimplikasi kemandirian dan demokratisasi tergantung pada formulasi kebijakan yang diwarnai oleh suasana transparansi dalam interaksi eksekutif dan legislatif, suasana konsistensi para aktor internal dalam proses deliberasi agenda kebijakan, komitmen akuntabilitas aktor internal terhadap aturan hukum yang sedang berlaku dan efektifitas komunikasi aktor internal dan aktor eksternal selama berlangsungnya proses formulasi kebijakan penyusunan APBD kabupaten.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Di bawah ini rekomendasi kebijakan dalam proses penyusunan dan pembahasan APBD:

- Kegiatan Musrembang hendaknya tidak hanya sekedar formalitas saja tetapi menjadi tolok ukur program-program yang akan diagendakan dan bahkan diputuskan untuk dilaksanakan. Karena jika kondisi ini terus menerus berlangsung, maka akan melemahkan citra pemerintah sebagai pengayom masyarakat, dan bahkan lebih jauh akan melemahkan motivasi masyarakat untuk terus menerus terlibat dalam proses penyusunan program padahal sangat dibutuhkan oleh mereka.
- Pemerintah daerah perlu berupaya keras untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, sehingga arus tuntutan dan dukungan politik senantiasa "*converge*" dalam mengaktualkan potensi sumber daya ekonomi dan sosial budaya sebagai masukan berarti dalam formulasi kebijakan penyusunan APBD kabupaten Bulukumba. Potensi sumber daya manusia, sumber daya ekonomi dan sumber daya sosial-budaya perlu secara terpadu dan terwujud dalam Renstra dan RPJMD yang menjadi kerangka dasar pencapaian Visi, Misi, Strategi dan tujuan pemerintah daerah.

- Semua pemangku kepentingan (*stakeholders*), khususnya pihak eksekutif dan DPRD hendaknya melaksanakan dan meningkatkan koordinasi, integrasi, simplifikasi, dan sinkronisasi (KISS) secara efektif, sehingga kesalahpahaman yang seringkali terjadi antara aktor yang terlibat dalam proses perumusan APBD dapat diminimalisir. Di samping itu, kebijakan dan program yang akan menjadi pedoman dasar dalam pelaksanaan pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan tidak terlambat lagi.
- Pihak elite politik (DPRD dan eksekutif) tidak terlalu mencampuradukkan antara kepentingan pribadi (*vested interest*) dengan kepentingan publik dalam pembahasan APBD karena hal ini justru mengganggu kelancaran pembahasan APBD.
- Perluasan kerja sama pemerintah daerah dengan calon mitra kerja pada tingkat lokal, nasional, dan internasional akan tergantung pada tingkat kredibilitas pemerintah daerah, baik secara kolektif maupun secara individual dari berbagai unit atau satuan pemerintah kabupaten. Kredibilitas pemerintah kabupaten beserta berbagai satuan perangkat daerahnya dapat ditingkatkan melalui langkah-langkah strategis sebagai berikut: (1) melaksanakan pembangunan politik lokal sesuai dengan dinamika perkembangan sosial-ekonomi daerah; (2) peningkatan kemampuan akomodatif pemerintah kabupaten terhadap tuntutan pemangku kepentingan (*stakeholders*); (3) peningkatan keterampilan, profesionalitas dan pelayanan aparatur pemerintah daerah sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber-sumber daya potensial daerah kabupaten; (4) peningkatan intensitas penanganan konflik internal dalam rangka menciptakan saling menghargai dan kerja sama optimal diantara berbagai komponen pelaku kebijakan pembangunan daerah.
- Pemerintah daerah perlu meningkatkan intensitas interaksinya dengan pelaku kebijakan pada level pemerintahan provinsi dan pemerintahan pusat guna meningkatkan kemampuan regulatifnya dalam formulasi kebijakan pada tingkat kabupaten. Aktualisasi mekanisme *checks and balances* dalam interaksi

eksekutif dan DPRD dapat diupayakan melalui tiga langkah strategis, yaitu: (1) aktualisasi prinsip transparansi, konsistensi, akuntabilitas, dan kepastian hukum dalam manajemen pemerintahan daerah; (2) strategi peningkatan kinerja aksi (*action performance*) dan kinerja hasil (*results performance*), dimana kinerja aksi ditandai dengan kuantitas aktivitas dan kinerja hasil ditandai dengan kualitas produktivitas; dan (3) strategi yang berorientasi pada peningkatan kredibilitas pemerintah daerah, kemandirian pemerintah daerah, kemitraan pada tingkat nasional dan internasional, dan peningkatan kemampuan kompetitif pemerintah daerah.

KEPUSTAKAAN

- Agustino, Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*, Bandung: AIPI Bandung-Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Anderson, Charles W. 1979. *The Place of principles in Policy Analysis*", American Political Science Review.73,p. 723.
- _____. 1984. *Comparative Policy Analysis: The design of Measure Comparative Politics*, British Journal of Political Science 19. 4, 1:4
- Apter, David E. 1998. *Pengantar Analisis Politik*, LP3ES, Jakarta.
- Atkinson, Michael M, & William, D. Coleman, 1989. *Strong States and Weak State: Sectoral Policy network in dvancesCapitalist Economics*, British Journal of Political Science 19. 1:47-67.
- Benson, J. Kennet. 1982. *A Framework for Policy Analysis*, Rogers and Whetton. p. 147-8.
- Birkland, Thomas A. 2005. *An Introduction to the Policiry Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy making* (Ed. 2th), New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Black, James A. and Dean J. Champion. 1992. *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*, penerjemah E. Koeswara, Dira Salam, dan Alfin Ruzhendi, Bandung: PT Eresco, 1992.

- Bottomore. T.B. 2006. *Elite dan Masyarakat*, Akbar Tanjung Institute, Jakarta.
- Brannen, Julia. 1997. *Memadu metode Penelitian Kualitatif dan kuantitatif*, Terjemahan H. Nuktah A. Kunde. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Brewer, Garry. 1974. *The policy Science Emerge: To Nurture and Structure a Discipline*, Policy Sciences, 5. 3:239-44.
- Bryson, John. 2002. *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Sosial*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Bucholz, Rogene A. 1990. *Essential of Public Policy for Management (ed.2th)*, USA: Prentice Hall, Inc.
- Budiardjo, Miriam, et. Al. 1991. *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Chalid, Pheni. 2005. *Keuangan Daerah, Investasi dan Desentralisasi, Tantangan dan Hambatan*, Kemitraan, Jakarta.
- Chochran, Charles L. & Eloise F. Malone, (ed.7th). 1995. *Public Policy: Perspective & Choices*. USA: McGraw-Hill.
- Cohen, M. 1972. *Garbage Can Model of Organizatiionan Choice*, Administrative Science Quarterly, 17 (March 1972), p. 1-25.
- DeHaven-Smith Lance dan Carl E. Van Horn. 1984. *Subgovernment Conflict in Public Policy*, Policy Studies Journal 12, 4: 627-42.
- Djohan, Djohermansyah. 1997. *Fenomena Pemerintahan*, Jakarta: PT.Yarsif Watampone.
- Douglas G. Hartle. 1979. *Public Policiy Decision Making and Regulation*, Montreal: The Institute for Research on Public Policy.
- Dodd, L.C. and C. Jilson, eds. 1994. *The Dynamics of American Politics: Approach and Interpretations*, San Francisco: Westview, 366-92.
- Dunn, N. William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dunn, W.N. and R.M. Kelly, eds. 1991. *Advance in Policy Studies Since 1950*, New Brunswick, NJ: Transaction.

- Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy*, Englewood Chief, New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- _____. 2005. *Understanding Public Policy* (ed.7th), New Jersey: Pearson Prentice Hall
- Edwards, George C. & Ira Sharkansky, 1978, *The Policy Predicament: making and Implementing Public Policy*, San Fransisco: Freeman.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*, Washington D.C: Congressional Quarterly Press.
- Faisal, Sanafiah. 2003. *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Frank Baumgartner dan Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Frans Van Warden. 1992. *Dimension & Tyoes of Policy Networks*. *European Journal of Political Research* 21., 1/1: 29-88.
- Gie, The Liang. 1993. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II. Yogyakarta: Liberty.
- Halim, Abdul (editor). 2009. *Problem Desentralisasi dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah: Peluang dan Tantangan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Daerah*, Yogyakarta, Sekolah Pasca Sarjana UGM.
- Howlett, Michael dan M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford: Oxford University Press.
- International Bank for Reconstruction & Development/The World Bank, 1991, *Lesson of Tax Reform*, Washington D.C: The World Bank.
- Irawan, Prasetya. 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- James, E. Anderson. 1990. *Public Policy Making: An Introduction*, Boston: Houghton Mifflin.

- James, Simon 1993. *The Idea Broker: The Impact of Think-tanks on British Government*, Public Administration 71: p. 492.
- Jeffrey M. Berry. 1989. *Subgovernments, Issue Networks, and Political Conflict*, In *Remaking American Politics*, ed. Richard Harris and Sidney Milkis Harris, Boulder, Colo: Westview Press
- John W. Kingdon. 1984. *Agenda, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins College Publisher.
- Jones, Charles O. 1994. *An Introduction To The Study Of Public Policy*, California : Brooks/Cole Publishing Company Monterey.
- Kaho, Josef Riwu. 2005. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kaloh, Johanes. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta, PT. Rhineka Cipta.
- Kantaprawira, Rusadi. 1980. *Sistem Politik Indonesia*, Bandung: Sinar Baru.
- Kingdom, John W. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Choice*, Boston: Little Brown
- Koswara, E. 2001. *Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: PT. Sembrani Aksara Nusantara.
- _____. 1997. *Kebijakan Desentralisasi dalam Rangka menunjang Pembangunan Daerah*, Makalah Seminar Nasional Pembangunan Admisistrasi dalam Pelita VII, Bandung.
- Labolo, Muhadam. 2007. *Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Lasswell, Harold D. 1971. *A Preview of Policy Science*, New York: American Elsevier.
- Lester, James P. dan Joseph Stewart. 2000. *Public Policy: an Evolutinaruy Approach* (second edition), Australia: Wadsworth.

- Lichbach, M. I. and A.S. Zuckerman, eds. 1997. *Comparative Politics: rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 174-207.
- Lindbloom, E. Charles. 1977. *Politics and Markets: The World's Political Economic System*. New York: Basic Books
- Lindholm, Richard W dan Wignjowijoto. 1998. *Financing and Managing State and Local Government*, Lexington Books, Toronto.
- Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New haven: Yale University Press.
- Manan, Bagir. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Marbun, B.N, SH. 2005. *DPRD dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Mardiasmo. 2004. *Memperkokoh Otonomi Daerah: Kebijakan, Evaluasi dan Sasaran*, Yogyakarta, UII Press.
- Mazmanian, Daniel A. dan Paul A. Sabatier. 1980. *A Multivariate Model of Public Policy-Making*, *American Journal of Political Science* 24, 3: 439-68.
- Minarno, Sri Basuki. 2009. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Surabaya, Leksbang Mediatama.
- Meter, Van and Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, Amsterdam: Van Meter and Van Horn Administration & Society.
- Munns, Joyce M. 1975. *The Environment, Politics, and Policy Literatur: Critique and Reformulation*, *Western Political Quarterly* 28, 4: 646-67.
- Musgrave, Richard A and Peggy B. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*, Mac Grow-Hill Book Company.
- Ndraha, Taliziduhu. 1997. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Rineka Cipta.

- , 2000. *Ilmu Pemerintahan Jilid I, II, III dan IV*, Jakarta: Rineka Cipta.
- , 2003. *Budaya Organisasi*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Nihin, H. A. Dj. 1999. *Paradigma Baru Pemerintahan Daerah Menyongsong Millenium Ketiga*. Jakarta: Mardi.
- Nikolaos Zahariadis. 1993. *To Sellor Not to Sell? Telecommunication Policy in Britain and France*, *Journal of Public Policy* 12, No. 4: 355-376.
- Olson, David M, & Michael L. Mezey, eds. 1991. *Legislatures in the Policy Process the Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pamudji, S. 1994. *Profesionalisme Aparatus Negara dalam Meningkatkan Pelayanan Publik*. Jakarta: Yayasan Daulat Rakyat.
- Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Massachusetts: Edward Elgar publishing, Inc.
- Peter, John C. Doughtie and M. Kathleen McCulloch. 1977. *Types of Democratic System and Types of Public Policy*, *Comparative Politics* 9: 327-55.
- Pressman, J. L. and A.B. Wildavsky. 1974. *Implementation: How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley. L.A. London: University of California Press.
- Preston, Lee E. and James E. Post. 1975. *Private Management and Public Policy*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice- Hall, p. 11.
- Putra, Fadillah. 2001. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Racoff, Stuart H. & Guenther F. Schaefer. 1970. *Politics, Policy, and Political Science, Theoretical Alternatives*, *Politics and Society* 1, 1:51-77.
- Rakhmat, Jalaluddin. 1999. *Metode Penelitian Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

- Rasyid, Muhamad Ryaas. 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, Jakarta: Yarsif Watampore.
- Roger W. Cobb and Charles D. Edger 1983. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore/London: John Hopkins University Press.
- Rose, Richard. 1980. *Do Parties Make a Difference?* London: Mac-Millan.
- Rosyada, Dede. 2004. *Paradigma Pendidikan Demokratis*, Jakarta: Ken-cana.
- Rubin, Irene S. 1993. *The Politics of Public Budgeting* (ed. 2), Chatham, N.J.: Chatham House
- Sabatier, Paul A. 1987. *Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change*, Knowledge Creation, Diffusion, Utilization 8,4:649-92.
- Santoso, Priyo Budi. 1988. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru*. Grafindo Persada. Jakarta.
- Saragih, Bintan R. 1988. *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Schmidt, Vivien A. 2000. *The Politics of Economic Adjustment in France and Britani: When Does Discouse Matter?*, Journal of European Public Policy 8, 2: 247-64.
- Sedarmayanti. 2007. *Kepemerintahan yang Baik dan Tata kelola Perusahaan yang Baik*. Bandung: Bandar Maju.
- Solthan, Azikin. 2007. *Dinamika Otonomi Daerah: Refleksi 6 Tahun Otonomi Daerah dan Jejak Bantaeng Membangun*. LP3M Intim-Pemerintah Kabupaten Bantaeng.
- Sukarno, Edy. 2000. *Sistem Pengendalian Manajemen Suatu Pendekatan Praktis*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.
- Supandji, Kosasih Taruna Supandji. 1999. *Public Policy dan Kepentingan Umum*, Bandung: Universal Offset.
- Suradinata, Ermaya.1998. *Manajemen Pemerataan dan Otonomi Daerah*, Bandung: Ramadan

- , 1999. *Filsafat dan Metodologi Ilmu Pemustakaan*. Bandung: Ramadan.
- Theodoulou, Stella Z. dan Matthew A. Cahn. 1995. *Public Policy: The essential Readings*. New Jersey: Prentice hall.
- Theodore, J. Lowi. 1981. *Incomplete Conquest: Governing America*, 2nd ed., New York: Holt. Rinehart and Winston.
- Thoha, Miftah. 1999. *Perilaku Organisasi. Konsep Dasar dan Aplikasi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Timmermans, Arco, dan Ivar Bleiklie. 1999. *Institutional Conditions for Policy Design: Types of Arena and Rules of the game* ECPR Joint Session of Workshops, mannheim.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1988. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Wahab, Solichin Abdul. 1997. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Wahab, Solichin Abdul. 2001. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Widodo, Erna dan Mukhtar. 2000. *Konstruksi Ke Arah Penelitian Deskriptif*, Yogyakarta: Avirouz.
- William Dohmoff, G. 1998. *Who Rules America? Power and Politics in the Year 2000*, Mountain View: CA: Mayfield.
- Winarno. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo.
- Yin, Robert K. 1996. *Studi Kasus, Desain dan Metode*, Penerjemah: M. Djauzi Mudzakir, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Yuwono, Sony. 2005. *Penganggaran Sektor Publik: Pedoman Praktis Penyusunan, Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban (Berbasis Kinerja)*, Surabaya, Bayu Media Publishing.

Kampanye dan Kinerja Mesin Parpol dalam Pilkada di Nusa Tenggara Timur

Gregorius Sahdan

Kampanye adalah upaya untuk memperkenalkan suatu produk kepada konsumen (pemilih) agar mereka mau membeli produk tersebut berdasarkan informasi-informasi yang mereka terima. Kampanye juga dilihat sebagai usaha untuk mengepung lawan dengan taktik dan strategi yang tepat, sistematis dan terencana. Kampanye adalah pertempuran demokrasi. Dalam pilkada di Nusa Tenggara Timur (NTT), sebagaimana juga dengan pilkada yang terjadi di daerah lainnya di Indonesia, sepanjang tahun 2005 sampai tahun 2008, kampanye memainkan peran yang sangat esensial. Kampanye yang digelar dengan serangkaian strategi mampu membuat pasangan Frans Leburaya dengan Easthon Feonay keluar sebagai pemenang. Tulisan ini menyortir sejauhmana kampanye yang dilakukan pasangan ini, mampu membawa mereka menjadi pemenang Pilkada di NTT dan apa yang membedakan kampanye mereka dengan pasangan Gaspar Parang Ehok dengan Julius Bobo, dan Ibrahim A. Medah dengan Paulus Moa.

PENDAHULUAN

Kampanye yang dilakukan menjelang penyelenggaraan Pemilihan Langsung Kepala Daerah (Pilkada), merupakan salah satu kuadran demokrasi di aras lokal (*local democracy*). Kampanye juga sangat menentukan kemenangan pasangan kandidat yang berkontestasi dalam Pilkada. Kampanye sendiri sering didefinisikan sebagai pertarungan komunikatif dengan menggelar sederetan peristiwa komunikasi yang dilaksanakan berdasarkan rencana dan

yang memiliki tujuan ganda. Di satu sisi, kampanye bertujuan untuk meyakinkan pemilih agar memilih kandidat yang mereka kenal, berkualitas dan dianggap mampu memperjuangkan aspirasi pemilih. Tetapi di sisi yang lain, kampanye berusaha mengalahkan lawan dengan menjejali pemilih sederetan daftar program dan isu strategis yang akan diperjuangkan.

Kampanye ibarat tentara yang berperang menggunakan dua pedang sekaligus melindungi bawahan di belakang dan menghadapi musuh dari depan. Di Jerman sebagai salah satu negara demokrasi di dunia dan juga di negara-negara demokratis lainnya (Amerika Serikat, Inggris, Kanada, Australia, Perancis, dan sebagainya), kampanye digelar dengan serangkaian model yang secara efektif dapat mempengaruhi pilihan pemilih di dalam Pilkada antara lain:¹

Pertama, Benchmark Poll Campaign: yaitu jajak pendapat yang lengkap dan mendasar tentang citra, tema dan komposisi para pemilih sebelum mulainya kampanye. *Benchmark Poll Campaign* merupakan ukuran mendasar untuk serangkaian kegiatan kampanye yang akan sangat menentukan basis pemilih dan peta kecenderungan pilihan pemilih dalam Pilkada. *Benchmark Poll* akan menjadi pegangan kandidat untuk mengetahui apakah dia berkampanye di daerah lawan atau di daerah basisnya. Cara-cara kampanye di daerah lawan, sangat berbeda dengan model kampanye di daerah basis. Di daerah lawan para kandidat harus mengeluarkan energi lebih banyak. Ini terjadi karena di daerah lawan para kontestan dituntut untuk menarik simpati pemilih, tetapi di daerah basis, para kontestan hanya berusaha mempertahankan loyalitas pemilih, mengantisipasi adanya *flying voters* atau memelihara dukungan pemilih dengan tetap menjaga hubungan emosional dengan pemilih supaya tetap loyal.

¹ lihat: <http://www.politik-digital.de/e-democratie/hintergrund/toobox.shtml>). Ada banyak jenis model kampanye yang kita bisa pelajari di sini. Tetapi beberapa model yang dikutip di sini, hanyalah beberapa varian yang bisa dijadikan rujukan untuk konteks pilkada/pemilu di Indonesia, terutama untuk Pilkada NTT. Lihat juga: Brian J. Brox dan Daron R. Show: *Political Parties, American Campaigns and Effects on Outcomes*, David M. Farrell: *Political Campaigns in a Changing Campaign Environment* dalam *Handbook of Political Parties*, Sage Publications, London, 2006, hal., 146 dan 122.

Kedua, Canvassing Campaign: suatu model strategi kampanye tradisional yang dilaksanakan di jalan-jalan umum. Di daerah pemilihan tertentu, para pelaksana *canvassing* berjalan dari rumah ke rumah dan menyanyikan kepada pemilih tentang kecenderungan pilihan mereka. Para pelaksana *canvassing* akan membujuk para pemilih yang masih belum yakin dengan pilihan mereka dan pemilih yang sudah menetapkan pilihannya dimobilisasi sebelum hari Pilkada. Model ini lebih efektif untuk membangun ikatan emosional yang kuat antara kandidat yang bertarung dalam Pilkada/Pemilu dengan konstituen atau pemilih.

Ketiga, Chaining Campaign: kampanye komunikasi estafet yang dilakukan dalam bentuk menelpon pemilih agar mempertahankan pilihan mereka. Strategi ini juga dilakukan dengan cara menelpon media massa bahwa kandidat yang mereka dukung, akan mendapat apresiasi dari mayoritas pemilih. *Chaining campaign* dilakukan secara sistematis, rutin dan fokus dalam upaya mempengaruhi pemilih agar pemilih memiliki kesadaran bahwa pilihannya tidak akan jatuh ke kandidat lain yang ia tidak kenal. Model ini memang membutuhkan energi dan biaya yang lebih besar, tetapi sangat efektif dalam membangun keyakinan pemilih pada kandidat yang disukainya.

Keempat, Cruise Control Strategy Campaign: sebuah strategi untuk mengorganisir aksi-aksi pers, iklan dan poster selama jangka waktu tertentu yang panjang. *Cruise control strategy campaign* mengatur agar aksi-aksi tersebut akan tetap tampil seragam, baik dalam bentuk maupun intensitasnya. Strategi ini penting untuk menyeragamkan penampilan kandidat di muka umum dan penting juga bagi kandidat agar mempertahankan reputasinya.

Kelima, Debate Campaign: sangat baik dilakukan melalui media elektronik seperti TV, Radio dan sebagainya. Masing-masing kandidat mencoba mempromosikan visi, misi, program dan strategi mereka untuk memperoleh dukungan pemilih yang lebih luas.

Keenam, Direct Mail Campaign: surat langsung yang dikirimkan kepada calon pemilih melalui email, surat langsung ke alamat pemilih atau melalui pos dengan menggunakan kartu pos. *Direct mail campaign* sangat penting untuk membangun komunikasi dan hubungan kedekatan antara kandidat dengan pemilih. Penulisan surat ditujukan

kepada pemilih tertentu saja atau secara umum kepada setiap pemilih. Surat langsung dapat menjadi kampanye yang paling efektif dalam mempengaruhi emosi pemilih. Komunikasi melalui surat langsung dapat dilakukan untuk pengumpulan dana (*fundraising*) atau untuk promosi program yang akan dijadikan kebijakan jika terpilih.

Ketujuh, Get out the Vote (GOTV) Campaign: kampanye mobilisasi di hari Pilkada dengan menggunakan berbagai media, aksi telpon dan komunikasi langsung agar para pemilih tidak lupa untuk memilih. Strategi ini sangat penting, terutama apabila partisipasi pemilih rendah, terdapat banyak pemilih pemula dan adanya peluang pemilih terbang atau *flying voters* yang dalam waktu singkat bisa berpindah ke kandidat yang lain.

Kedelapan, Grassroots Campaign: kampanye langsung ke akar rumput dengan cara masuk ke daerah basis pemilih, menggelar pertemuan dengan masyarakat, berkunjung *door to door* atau dari rumah ke rumah, mengadakan diskusi dengan masyarakat dan sebagainya. Kunjungan ke akar rumput akan memunculkan pandangan bahwa sang kandidat "lebih dekat" dengan rakyat.

Kesembilan, Grasstops Campaign: model kampanye dengan cara mengidentifikasi, mengajak dan memobilisasi para *opinion leader* (pemimpin nonformal yang mempengaruhi opini publik) dan fungsionaris partai di kelompok sasaran. *Grasstops* dianggap dapat menjadi multiplikator yang bisa menyebarluaskan visi, misi dan program kandidat yang bersangkutan agar dipilih oleh pemilih dalam pilkada.

Kesepuluh, Negative Campaign: model kampanye yang menyerang lawan dengan menyebarkan informasi negatif tentang perilaku, latar belakang dan posisinya. Informasi ini disampaikan berulang-ulang. Kampanye disertai dengan riset dan dokumentasi tentang lawan politik. Kampanye negatif kadang-kadang berbahaya dan bisa dianggap sebagai kampanye yang paling kotor, karena melanggar hak-hak konstitusional lawan politik.

Kesebelas, Sprint Strategy Campaign: strategi promosi yang dimulai dengan membuka kampanye dengan kegiatan yang semarak dan mengakhirinya juga dengan kegiatan yang semarak pula. Strategi ini cocok untuk calon yang belum begitu terkenal. Kampanye ini disertai

dengan mempublikasikan kandidat melalui poster, stiker, iklan, kalender dan sebagainya, agar kandidat yang bersangkutan mudah diingat dan dikenal pemilih.

Keduabelas, Tracking Poll Campaign: model jajak pendapat yang dilaksanakan pada akhir kampanye dengan tujuan untuk mengetahui kecenderungan pilihan pemilih. Biasanya digunakan sebagai strategi untuk mempengaruhi pemilih bahwa pilihan mereka terhadap kandidat tersebut tidak salah, karena mayoritas pemilih lain juga memilih kandidat yang bersangkutan.

Ketigabelas, War Room Campaign: ruang pusat kampanye yang bertujuan untuk menyerang lawan politik dengan memberikan pandangan alternatif atau mengkritik pendapat lawan politik melalui internet, telpon dan media massa. Dari ruang ini juga, seluruh jaringan kerja kampanye kandidat dikendalikan dan dipantau dengan sangat ketat.

David Horowitz yang pada tahun 1970-an menjadi idola kalangan kiri radikal di Amerika, yang menilai kampanye politik sebagai *art of political war*.² Horowitz merumuskan dalam enam prinsip *art of political war*, yaitu: (1) politik adalah perang dengan peralatan lain; (2) politik adalah perang memperebutkan posisi (*war of position*); (3) dalam politik yang menang biasanya adalah sang agresor; (4) posisi didefenisikan dengan ketakutan dan harapan; (5) senjata politik adalah simbol-simbol ketakutan dan harapan; (6) kemenangan selalu berada di pihak rakyat.

Tulisan ini secara khusus menguraikan kampanye dalam Pilkada di Nusa Tenggara Timur (NTT) 2008, sekaligus mencari jawaban apakah mesin partai benar-benar efektif bekerja dalam kampanye tersebut, mengingat bahwa dari sejumlah Pilkada di lebih dari 400-an daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota sepanjang 2005 sampai 2008, menunjukkan tidak adanya kinerja mesin partai yang efektif dalam kampanye Pilkada.

² Lihat Friedrich Naumann Stiftung: Strategi Politik dan Penerapannya—Contoh Kampanye Pemilu Jerman 2002, Bagian 1 dari 3 bagian, "Persiapan Pemilu—Sebuah Pengantar", Jakarta, 2008.

KAMPANYE KANDIDAT DALAM PILKADA DI NTT

Hasil Pilkada NTT 2008 menunjukkan bahwa pasangan Frans Lebu Raya - Esthon L Foenay (Fren) keluar sebagai pemenang; menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur NTT terpilih periode 2008-2013.³ Kemenangan pasangan ini, dapat dibaca sebagai bukti bahwa mereka berkampanye lebih efektif dibandingkan dengan pasangan yang lainnya.⁴ Jauh sebelum pemungutan suara Pilkada digelar, pasangan Fren-Esthon telah menggelar serangkaian model kampanye. Di antaranya adalah *Benchmark Poll Campaign* yang dilakukan dengan menggunakan jasa lembaga penelitian. Hasil awal *Benchmark Poll* yang dilakukan oleh Lingkar Survey Indonesia (LSI) menunjukkan bahwa pasangan Fren-Esthon akan mengungguli dua pasangan yang lainnya: Medah-Moa (Tulus) dan Ehok-Bobo (Gaul) dengan prosentase 42% untuk Fren, 38% untuk Gaul dan 32% untuk Tulus. Hasil polling LSI ini digunakan sebagai bahan kampanye oleh Fren dan disebarakan melalui berbagai media, terutama melalui SMS. Hal ini cukup efektif, karena ternyata hasil Pilkada NTT menunjukkan bahwa pasangan Fren, lebih unggul dibandingkan pasangan yang lainnya.⁵

Frans-Esthon juga melakukan *canvassing campaign* terutama terhadap kelompok-kelompok strategis di NTT seperti para pemangku kepentingan di lingkungan gereja, birokrasi, partai politik, LSM dan

³ Setelah mengesahkan tata tertib pleno, KPU NTT menerbitkan tiga keputusan, pertama, berita acara rekapitulasi hasil penghitungan suara sah masing-masing calon. Dalam berita acara dengan nomor 71/BA/KPU/VI/2008 ini, Fren meraih 772.030 suara (bukan 772.032, red), disusul Tulus dengan 711.116 suara dan Gaul memperoleh 584.082 suara. Kedua, berita acara No. 72/BA/KPU/VI/2008 tentang penetapan Paket Fren sebagai pemenang. Setelah itu, KPU NTT mengeluarkan Keputusan Nomor 32 Tahun 2008 tentang penetapan Drs. Frans Lebu Raya - Ir. Esthon L Foenay sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur NTT terpilih periode 2008-2013. Baca Pos Kupang, Juni 2008.

⁴ Dalam konteks tertentu efektivitas ini masih perlu diuji dan diperiksa juga dalam relasinya dengan kinerja mesin partai. Sekedar menjadi catatan bahwa PDI-P Provinsi di NTT dikendalikan sendiri oleh Frans Lebu Raya, sehingga bangunan loyalitas dari basis pendukung di bawahnya akan sangat tergantung pada Lebu Raya, terutama dalam hal *reward and punishment* dimana Lebu Raya memiliki otoritas untuk itu.

⁵ Tentang *Benchmark Poll Campaign* yang dilakukan oleh Lingkar Survey Indonesia ini, sempat memunculkan keinginan gugatan yang dilakukan oleh pasangan Gaul. Yulius Bobo yang berpasangan dengan Gaspar P. Ehok pada waktu itu mengatakan bahwa beliau sangat tidak puas dengan kerja-kerja dari lembaga survei yang ada di NTT, terutama LSI yang telah menjadikan hasil survei tersebut sebagai bahan kampanye Fren (Wawancara dengan Yulis Bobo via telepon tanggal 14 Juni 2008).

sebagainya yang dilakukan dengan tujuan untuk meyakinkan kelompok-kelompok strategis tersebut bahwa Fren-Esthon layak menjadi Gubernur NTT. Sementara Tim Suksesnya yang dikendalikan langsung di bawah PDI-P, terus menerus melakukan *chaining campaign* dengan menggelar komunikasi yang efektif, tidak hanya kepada pemilih yang sebelumnya menjadi basis dukungan bagi Medah-Moa dan Ehok-Bobo, tetapi juga terhadap para intelektual dan tim sukses dari kedua pasangan tersebut.

Hasilnya, terjadi fragmentasi di dalam tim sukses Tulus dan Gaul yang ditunjukkan oleh tidak adanya soliditas, integrasi dan efektivitas dalam mengarahkan kampanye mereka untuk memenangkan pertempuran. Dampak *chaining campaign* yang dilakukan oleh Fren-Esthon terhadap Medah-Moa dan Ehok-Bobo, gejalanya sudah mulai muncul jauh sebelum tahapan-tahapan Pilkada digelar KPUD. Fren-Esthon melakukan komunikasi estafet dengan basis-basis pemilih Medah-Moa dan Ehok-Bobo dengan menyebarkan isu bahwa pasangan Medah-Moa tidak "bersih diri" atau terkait dengan kasus korupsi yang belum tuntas diadili, sementara kepada basis Ehok-Bobo, mereka menyebarkan isu bahwa Gaspar Ehok "terlalu tua" untuk diandalkan sebagai pemimpin NTT.

Strategi *chaining campaign* dilengkapi dengan strategi *cruise control strategy* dengan mengontrol dan mengendalikan pers, terutama Pos Kupang⁶ yang dengan gencar menjadi corong pasangan Fren-Esthon. *Cruise control strategy* yang paling keras dilakukan terhadap pasangan Medah-Moa, dimana pasangan ini diisukan sebagai pelaku korupsi. Terdapat sedikitnya 10.000 stiker berukuran 20x20 cm dan disebar di 20 Kabupaten/Kota di NTT dengan tulisan yang berisi ajakan kepada warga untuk tidak mencoblos tanda gambar pasangan tersebut pada pemungutan suara 14 Juni 2008. Alasannya pasangan yang diusung Partai Golkar itu mendukung kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) yang diumumkan pemerintah akhir Mei 2008 dan terlibat dalam

⁶ Pos Kupang adalah satu-satunya media cetak terbesar di NTT dengan basis pembaca yang umumnya kelas menengah perkotaan. Media cetak ini merupakan pusat informasi bagi kelas menengah dan terutama kaum intelektual di NTT. Di samping itu ada juga media cetak lainnya seperti Timor Expres, tetapi media-media cetak yang lain ini belum bisa menandingi Pos Kupang, khususnya di kalangan intelektual NTT.

kasus korupsi. Isu korupsi yang menghantam Tulus mempengaruhi deskripsi pemilih terhadap pasangan ini. Disamping isu korupsi yang menghantam Medah-Moa, pasangan ini juga terkena isu yang beredar lewat sms akan membangun Pondok Pesantren terbesar di Asia Tenggara yang terletak di Kecamatan Kupang Barat, Kabupaten Kupang.⁷ Terhadap isu-isu tersebut, gerakan *pressure* tandingan yang dilakukan Medah-Moa, tidak cukup efektif mematahkan eskalasi penyebaran isu Fren yang kemudian menurunkan reputasinya di kalangan pemilih loyalis.

Cruise control strategy yang dilakukan terhadap pasangan Ehok-Bobo dengan cara menyebarkan isu "terlalu tua" untuk menjadi Gubernur NTT. Strategi ini gencar dilakukan melalui media massa cetak, terutama Pos Kupang dan Timor Expres. Terhadap strategi ini, Gaul hanya melakukan *counter attack* dengan cara menimpali apa yang dilontarkan pasangan Fren-Esthon. Melalui Ketua Koalisi Abdi Flobamora, John R. Dekresano dan Elias Ludji Pau, cap tua dijawab dengan cara yang sangat santun: "Kalau ada calon yang muda, itu hanya umurnya saja".⁸ Disamping itu, *cruise control strategy* yang dilakukan oleh Fren-Esthon, di-*counter attack* oleh pasangan Gaul dengan memberikan wacana tandingan. Gaul dideskripsikan sebagai kandidat yang paling bersih, berkualitas, berprestasi dan tegas, sebagaimana digambarkan oleh tim suksesnya: Daniel Hurek dan Ludji Pau; "Saya tak pernah dengar Pak Gaspar berurusan dengan polisi karena mencuri uang rakyat. Saya tak pernah mendengar Pak Gaspar membawa uang rakyat dari kantor ke rumah untuk kepentingan pribadinya".⁹

Di sisi yang lain, kekalahan Tulus dan Gaul juga dipicu oleh kurangnya ruang *debate campaign* yang dilakukan oleh masing-masing pasangan tersebut berhadapan langsung dengan pasangan lainnya. Satu-satunya debat yang pernah mereka lakukan melalui TVRI NTT, dimana nampak sekali bahwa wacana yang dikembangkan oleh Fren

⁷ Isu pembangunan Pesantren terbesar di Asia Tenggara yang dilemparkan kepada pasangan Medah-Moa, berdasarkan hasil diskusi penulis dengan beberapa teman di dalam birokrasi Pemda NTT tanggal 11 Juni 2008, ternyata sengaja ditiupkan oleh orang-orang birokrasi yang memasang badan untuk Frans-Esthon, karena adanya iming-iming jabatan yang bisa diperoleh dengan mudah setelah Frans Lebu Raya-Esthon Feonay menjadi Gubernur-Wakil Gubernur.

⁸ Baca selengkapnya dalam Pos Kupang, 2 Juni 2008.

⁹ Baca selengkapnya dalam Pos Kupang, 2 Juni 2008.

kalah jauh dibandingkan dengan wacana yang dikembangkan oleh Gaul dan Tulus. Gaul bahkan memiliki wacana-wacana yang cerdas, berlian dan rasional. Beberapa wacana yang dikembangkan oleh Gaul adalah NTT MAS (Makmur, Adil dan Sejahtera) adalah pemberantasan korupsi, dan reformasi birokrasi. Sementara Tulus mewacanakan pendidikan gratis dan kesehatan gratis. Fren sendiri mewacanakan program yang disebutnya "anggur merah" atau anggaran untuk rakyat menuju sejahtera meliputi kegiatan pengentasan kemiskinan, pendidikan dan kesehatan gratis, serta perluasan lapangan kerja, sebagai *copy paste* dari rumusan program pemerintah secara nasional.

Terhadap program ini Fren menjanjikan akan merekrut sedikitnya 15.000 tenaga kerja baru tiap tahun, sesuatu yang tak masuk akal untuk kategori NTT. Berdasarkan fakta yang ada di NTT dan sebagaimana hasil penelitian lembaga Transparansi Internasional Indonesia (2009), NTT dikategorikan sebagai daerah nomor satu terkorup di Indonesia dari 50 daerah/kota yang dijadikan sampel dengan indeks korupsi paling rentan yaitu 2,97. Pelaku korupsi yang paling besar adalah birokrasi.¹⁰ Berdasarkan realitas tersebut, maka program yang paling layak dan rasional untuk NTT adalah pemberantasan korupsi dan reformasi birokrasi.¹¹

Model *Direct Mail Campaign* digunakan oleh masing-masing kandidat Fren, Tulus dan Gaul dalam wujud yang formal, misalnya menyurati pemimpin-pemimpin partai di bawahnya (DPC dan Ranting) untuk tidak memilih kandidat lain dalam pilkada. Surat-surat ini hanya nampak sebagai instruksi, sementara surat yang mencoba membangun hubungan emosional yang kuat antara kandidat dengan basis pemilih mereka, hampir pasti tidak dilakukan. Fren diuntungkan oleh posisinya sebagai *incumbent* Wakil Gubernur yang memiliki kesempatan lebih banyak dan tentu saja dengan dukungan fasilitas dan dana pemerintah yang memadai dalam membangun hubungan emosional dengan konstituen. Gaul dengan begitu masif menerima sms yang berisi pesan dan informasi yang diperoleh, tidak

¹⁰ Kompas, 22 Januari 2009.

¹¹ Lihat Kompas, 12 Mei 2008. Di sini Gaul melakukan "bunuh diri politik" karena mengkampanyekan reformasi birokrasi sama dengan mengajak perang dengan birokrasi yang korup.

hanya yang berasal dari luar lingkaran tim suksesnya, tetapi juga langsung dari basis pemilih. Tetapi informasi dan pesan-pesan yang masuk, jarang direspons dengan cepat, karena lingkaran dalam tim sukses Gaul kurang cekatan dan tidak responsif menerima informasi dan pesan-pesan penting yang berhubungan dengan reputasi dan kredibilitas mereka berhadapan dengan kontestan yang lain.

Ini memang salah satu kelemahan tim sukses Gaul yang tidak diantisipasi dengan baik, karena sejak awal tim sukses Gaul dipaksa untuk menghabiskan energi yang sangat banyak untuk lolos verifikasi KPUD, karena adanya "politik pengganjalan" yang dilakukan oleh pasangan Benny K. Harman-Alfred Kasse (Harkat) dan Alfons Leomau-Frans Salesman (Amsal).¹² Politik pengganjalan yang dilakukan oleh pasangan ini terhadap Gaul, disamping dilatari-belakangi oleh problem politik masa lalu,¹³ juga diduga disebabkan oleh ekspansi strategi Fren untuk menghancurkan kredibilitas Gaul di hadapan pemilih setianya. Bagaimanapun, Gaul dipandang sebagai ancaman yang sangat besar bagi kemenangan Fren, disamping karena latar belakang politiknya yang memiliki *track record* yang baik, juga pasangan ini memiliki kharisma tersendiri di hadapan pemilih. Kharisma ini dibentuk tidak oleh hal-hal yang bersifat tradisional, seperti pengaruh hubungan kekerabatan dan kekeluargaan yang mayoritas masih sangat kuat melekat pada masyarakat NTT, tetapi oleh hal-hal yang bersifat rasional, seperti kemampuan Gaspar Parang Ehok dalam memberantas korupsi di Kabupaten Manggarai selama beliau menjadi Bupati, sikap tegasnya untuk memberantas segala bentuk penyelewengan dan kecerdasannya yang jauh di atas rata-rata kandidat Gubernur yang lain.¹⁴

¹² Baca lengkapnya dalam www.ntt-onlie.org, tanggal 23 Mei 2008. Keputusan KPUD yang hanya meloloskan tiga pasangan calon, ditanggapi aksi protes oleh pendukung pasangan Benny K Harman-Alfred Kasse dan Alfns Leomau-Frans Salesman. Akibatnya KPUD NTT urung menetapkan nomor urut tiga pasangan cagub-cawagub yang semestinya diumumkan tanggal 8 Mei. Konsekuensinya KPUD terpaksa menunda jadwal pilkada NTT yang semula direncanakan berlangsung tanggal 2 Juni menjadi tanggal 14 Juni 2008.

¹³ Benny K. Harman sengaja dipasang untuk mengganjal Gaspar P. Ehok oleh Mantan Gubernur NTT Ben Mboi. Mboi terlibat aktif dalam berbagai kampanye Benny K. Harman dan berusaha untuk meloloskan Benny Harman karena ketidaksukaannya terhadap Gaspar P. Ehok. (Diskusi dengan Gaspar P. Ehok Yogyakarta dengan penulis pada Maret 2008).

¹⁴ Gaspar Parang Ehok menyelesaikan s1-nya di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan S2 di Jerman. Latar belakang pendidikannya yang lebih modern dari pasangan Gubernur yang

Sejak KPUD membuka pendaftaran calon Gubernur tanggal 8-14 April 2008, politik pengganjalan yang dilakukan Harkat dan Amsal terhadap Gaul kian bergaung. Hal ini diperkuat oleh kenyataan bahwa masing-masing pasangan ini mencoba masuk melalui pintu partai yang sama, yaitu PKB, PPDI dan Partai Pelopor. Harkat makin gencar menghadang Gaul, terutama karena terjadinya perpindahan dukungan PKPI dari Harkat ke Gaul yang disertai oleh konsolidasi basis massa Harkat menjegal Gaul melalui KPUD. Hilangnya dukungan terhadap Harkat oleh partai-partai penopangnya dan terutama karena kecewa terhadap PKB yang memberikan "restu bodong" terhadap Harkat dan PKPI yang mengalihkan dukungan ke Gaul menyebabkan pasangan Harkat dengan gencar mengirim sms dan mengkampanyekan untuk tidak mendukung Gaul dan basis dukungannya diarahkan untuk memilih Fren.¹⁵

Sementara pasangan Tulus, kerap tidak mengakomodasi informasi via sms yang berasal dari luar lingkaran tim suksesnya. Hal ini menimbulkan gejala hilangnya informasi-informasi penting yang dapat membantu mempermudah kemenangan Tulus. Apalagi Tulus didukung Partai Golkar yang menjadi partai mayoritas dalam pemilu legislatif 2004 di NTT. Di sisi yang lain, Tulus juga disibukkan oleh penguatan soliditas dan integrasi di dalam tubuh Partai Golkar yang mengalami "penggembosan", baik yang dilakukan oleh Gaul maupun yang dilakukan oleh Fren dengan tujuan agar terjadi fragmentasi pada Partai Golkar, sehingga Partai Golkar tidak menjadi mesin politik yang efektif mendukung Medah-Moa dan pemilihnya kabur.¹⁶

Baik Fren, Gaul maupun Tulus dengan sungguh-sungguh melakukan *get out the vote* atau menjalankan strategi menjemput pemilih (GTOV). Tetapi GOTV yang paling efektif dilakukan oleh pasangan

lainnya, membuat banyak kandidat yang kalah berdebat dengan Gaspar P. Ehok, jika berhadapan langsung.

¹⁵ Bagian ini merupakan hasil diskusi dengan Jeirry Sumampow, Koordinator JPPR Jakarta. Diskusi dilakukan dalam mobil dari bandara Kupang ke Hotel Sasando dalam rangka seminar: "Belajar dari Pilkada Langsung Menuju Pemilu 2009" yang diselenggarakan oleh Jaringan Pendidikan Pemilih (JPPR) bertempat di Hotel Kristal pada tanggal 10 Desember 2008.

¹⁶ Gaspar P. Ehok pernah diberitakan oleh Pos Kupang berencana "menggoyang beringin". Bahkan Gaspar juga diberitakan ingin memperoleh dukungan dari partai Golkar, karena beliau sendiri anggota Partai Golkar.

Fren. Pada hari menjelang pemilihan tanggal 13 Juni 2008, Tim Sukses Fren yang berada di lingkaran luar dengan sangat gencar melakukan mobilisasi pemilih dengan cara membagi kaus kepada calon pemilih.¹⁷ Di samping membagi kaus dan barang-barang yang lainnya, tim sukses Fren juga melakukan kampanye Golput di daerah-daerah yang merupakan basis Gaul dan Tulus. Karenanya, pada daerah basis Gaul dan Tulus, Fren tetap memperoleh suara yang signifikan. Gaul dan Tulus juga gagal membangun komunikasi yang efektif dengan media, baik media cetak maupun media elektronik.

Gaul dan Tulus bahkan menganggap media tidak lebih sebagai kaki tangan Fren dan corong untuk memenangkan Fren di dalam Pilkada. Fren dengan sangat efektif memanfaatkan media sebagai instrumen politiknya, disamping karena lingkaran dalam tim suksesnya dikelilingi oleh kalangan yang menamakan diri mereka intelektual, juga akses dan penguasaan mereka terhadap media sangat bagus. Jaringan laba-laba Fren ke media menjadi tambah kuat, terutama ketika pasangan Benny K. Harman-Alfred Kasse tidak lolos verifikasi KPUD dan sebagian anggota tim suksesnya mencari selamat dengan memilih mendukung Fren. Berbagai isu negatif tentang Gaul dan Tulus disebarkan Fren lewat media. Hal ini yang menyebabkan kantong-kantong suara yang menjadi basis Gaul dan Tulus, mengalami *flying voters*, karena tingkat kepercayaan mereka terhadap Gaul dan Tulus mengalami penurunan drastis, sehingga di hari pemilihan, mereka menetapkan meninggalkan Gaul dan Tulus untuk kemudian memilih Fren. Dari data yang ada, Fren bahkan memperoleh kemenangan rata-rata di atas 10 persen di kantong basis Gaul dan Tulus.¹⁸ Lihat data berikut yang di dari hasil *quick count* SLI.

¹⁷ Di daerah pemilihan Manggarai, terjadi serangan fajar oleh Tim Sukses Fren dengan membagikan kaus kepada pemilih. Diskusi dengan Lorens Kalet dengan penulis tanggal 15 Juni 2008 via telpon mengomentari kemenangan Fren dalam Pilkada NTT.

¹⁸ Wawancara dengan Rafael Nanggur tanggal 23 Januari 2008 melalui telpon (Manggarai). Wawancara dengan Marten Umbu (Sumba) tanggal 24 Januari 2008 melalui telpon.

TABEL
HASIL QUICK COUNT PILKADA NTT VERSI LSI

Nama Kota/Kab/ Kec	Perolehan Suara							
	Dalam Angka				Dalam Persen			
	No. 1	No. 2	No. 3	Total	No. 1	No. 2	No. 3	Total
ALOR	>1,483	>318	>2,473	>4,274	>34.70	>7.44	>57.86	>100.00
BELU	>3,630	>1,973	>1,719	>7,322	>49.58	>26.95	>23.48	>100.00
ENDE	>2,961	>1,445	>790	>5,196	>56.99	>27.81	>15.20	>100.00
FLORES TIMUR	>2,453	>678	>1,055	>4,186	>58.60	>16.20	>25.20	>100.00
KOTA KUPANG	>3,225	>719	>2,531	>6,475	>49.81	>11.10	>39.09	>100.00
KUPANG	>3,081	>418	>5,487	>8,986	>34.29	>4.65	>61.06	>100.00
LEMBATA	>1,514	>350	>895	>2,759	>54.87	>12.69	>32.44	>100.00
MANGGARAI	>1,112	>4,040	>500	>5,652	>19.67	>71.48	>8.85	>100.00
MANGGARAI BARAT	>1,095	>2,608	>904	>4,607	>23.77	>56.61	>19.62	>100.00
MANGGARAI TIMUR	>918	>4,944	>463	>6,325	>14.51	>78.17	>7.32	>100.00
NEGEKEO	>872	>1,390	>235	>2,497	>34.92	>55.67	>9.41	>100.00
NGADA	>1,821	>1,138	>484	>3,443	>52.89	>33.05	>14.06	>100.00
ROTE NDAO	>227	>59	>2,112	>2,398	>9.47	>2.46	>88.07	>100.00
SIKKA	>2,531	>515	>2,833	>5,879	>43.05	>8.76	>48.19	>100.00
SUMBA BARAT	>312	>1,116	>503	>1,931	>16.16	>57.79	>26.05	>100.00
SUMBA BARAT DAYA	>1,526	>2,710	>1,005	>5,241	>29.12	>51.71	>19.18	>100.00
SUMBA TENGAH	>358	>402	>185	>945	>37.88	>42.54	>19.58	>100.00
SUMBA TIMUR	>2,370	>761	>1,667	>4,798	>49.40	>15.86	>34.74	>100.00
TIMOR TENGAH SELATAN	>4,155	>1,215	>5,043	>10,413	>39.90	>11.67	>48.43	>100.00
TIMOR TENGAH UTARA	>1,951	>1,583	>1,360	>4,894	>39.87	>32.35	>27.79	>100.00
TOTAL	>37,595	>28,382	>32,244	>98,221	>38.28	>28.90	>32.83	>100.00

Sumber: LSI, 17 Juni 2008.

Dari data tersebut di atas, menunjukkan bahwa Fren menang di daerah pemilihan Belu, Ende, Flores Timur, Kota Kupang, Lembata, Sumba Timur, Ngada dan TTU. Sementara Gaul menang di daerah pemilihan Manggarai, Manggarai Barat, Manggarai Timur, Sumba Barat, Sumba Barat Daya dan Sumba Tengah. Tulus menang di daerah pemilihan Alor, Kupang, Rote Ndao, Sikka, dan TTS. Data ini

memperlihatkan juga bahwa Fren lebih ekspansif dalam berkampanye dibandingkan dengan Gaul dan Tulus. Fren bisa menang di daerah-daerah yang menjadi basis Tulus dan Gaul, seperti di Sumba Timur dan di Kota Kupang. Sementara Gaul dan Tulus tidak mampu memperluas basis massa di daerah pemilihan Fren, seperti di Lembata, Flores Timur dan di Belu.

Model *grassroots campaign* paling sering dilakukan oleh Fren dan Gaul, ketimbang Tulus. Fren disamping menggunakan PDIP sebagai instrumen untuk mempermudah berhubungan dengan pemilih, juga menggunakan jaring laba-laba seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang rela daerah basis programnya digunakan untuk kepentingan politik Fren. Di sisi yang lain, Fren memanfaatkan jaringan gereja dan bahkan bergerak dari paroki ke paroki bertemu dengan umat. Posisi netralnya dengan Gereja yang kerap membuat Fren mudah diterima Gereja, terutama Gereja Katolik untuk berdiskusi atau bertemu dengan pemilih. Gaul walaupun frekuensi pertemuannya dengan masyarakat sangat tinggi, tetapi pola pemanfaatan jaringan yang terbatas dari birokrasi pemerintah yang anti korupsi, menyebabkan Gaul kalah dalam Pilkada NTT. Di samping itu, jaringan tim sukses Gaul kurang pandai merangkul elemen-elemen lain di luarnya, terutama kelompok-kelompok basis pendukung Harkat dan Amsal yang telah lama sakit hati dengan Gaul, akibat tidak lolos verifikasi KPUD. Gaul juga terkenal sebagai sosok yang sangat cerewet dengan Gereja. Gereja Katolik NTT dilihat Gaul sebelah mata, karena bangunan korporatismenya dengan birokrasi yang sangat kuat. Gaul melihat Gereja Katolik NTT sebagai tempat pencucian uang para birokrat yang korup di NTT.¹⁹ Sementara pasangan Tulus memiliki frekuensi yang terbatas dalam melakukan *grassroots campaign*. Di samping karena adanya "politik perkandangan" yang dilakukan oleh Fren dan Gaul terhadap Tulus, dengan membuat fragmentasi di dalam tubuh partai Golkar, Tulus relatif memiliki jaringan yang sangat

¹⁹ Wawancara dengan beberapa tokoh birokrasi, aktivis mahasiswa dan tokoh Gereja yang dilakukan secara serentak tanggal 12 Juni 2008 melalui telpon. Nara sumber sengaja tidak ditampilkan karena pertimbangan-pertimbangan khusus.

terbatas, selain jaringan yang dimiliki oleh partai Golkar yang dapat menghubungkannya dengan pemilih.

Kemenangan pasangan Fren juga disebabkan oleh gencarnya *Grasstops Campaign* dengan mengajak dan memobilisasi para *opinion leader* (pemimpin nonformal) untuk mempengaruhi opini publik. *Opinion Leader* Fren yang cukup luar biasa dalam membangun opini publik adalah kelompok yang menamakan dirinya barisan pakar hukum.²⁰ Kelompok ini pada awalnya merupakan gabungan antara pendukung Fren dan Harkat, tetapi begitu Harkat tidak lolos verifikasi KPUD, maka kemudian kelompok ini membangun soliditas mendukung Fren.²¹ Soliditas mereka umumnya dibangun di atas ketidaksukaan terhadap Gaul. Gaul dideskripsikan sebagai sosok yang menakutkan, secara intelektual (cerdas), memiliki kepribadian yang berkarakter tegas, dan berani mengambil resiko untuk menyeret pelaku-pelaku korupsi ke pengadilan, menyebabkan kelompok yang menamakan dirinya intelektual ini, tidak rela mendukung Gaul. Problem mereka umumnya adalah ketakutan terhadap hilangnya *resources* yang ditimbulkan oleh kekalahan patron mereka di dalam pilkada. Di sini sebagai mana dikatakan Gramsci, intelektual telah menjelmakan dirinya menjadi "tukang" yang memanfaatkan patronase kekuasaan untuk memperkuat sumberdaya ekonomi. Kalangan intelektual justru memperkuat struktur patronase guna mendapatkan akses ke sumber-sumber proyek pemerintah.²²

Model kampanye negatif atau *negative campaign* dalam pilkada NTT umumnya menyerang pasangan Gaul dan Tulus. Gaul dikampanyekan oleh lawan politiknya sebagai "kuda tua" yang sangat berbahaya untuk memimpin Provinsi NTT yang sangat miskin. Kata berbahaya dipakai mengingat usia Gaspar Parang Ekok sudah mencapai lebih

²⁰ Di antara Kelompok ini adalah: John Kotan, Frans Rengka, dan sebagainya. Mereka pernah mengeluarkan pernyataan yang isinya tidak puas terhadap KPUD yang meloloskan pasangan Gaul dan tidak meloloskan pasangan Harkat dan Amsal.

²¹ Ketika dikonfirmasi oleh penulis pada tanggal 2 Juni 2008, salah satu dari kelompok ini mengaku tidak mengenal Benny K. Harman dan keterlibatannya sebagai "pakar hukum" yang mendukung Fren, lebih disebabkan karena dia mengenal Fren lebih dalam dibandingkan dengan Benny K. Harman.

²² Roger Simon, *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci*, Pustaka Pelajar dan Insist Press, Oktober 1999.

dari 60 tahun sementara pasangan yang lainnya, terutama Fren usianya di bawah 60 tahun. Fren melalui basis pendukung PDI-P dari lingkaran terdalam tim suksesnya, sampai dengan lingkaran terluar (desa dan kampung), dengan sangat gencar mengkampanyekan Gaspar Parang Ehok sebagai "kuda tua" yang tidak layak dipilih di dalam pilkada. Akibatnya, terjadi pergeseran kepercayaan pemilih setia dari Gaul, bahkan sampai sekitar 10 persen di daerah basis Gaul, beralih memilih Fren.²³

Pasangan Tulus juga tidak luput dari kampanye negatif. Kampanye negatif yang dilakukan terhadap Tulus bahkan lebih gencar dibandingkan yang dilakukan terhadap Gaul. Tulus dikampanyekan sebagai pelaku korupsi dan yang lebih berbahaya, khusus untuk Provinsi NTT yang mayoritas Katolik adalah isu tentang rencana Tulus akan mendirikan Pesantren terbesar di Asia Tenggara, jika yang bersangkutan memenangkan pilkada NTT.²⁴ Isu mendirikan pesantren ini, disinyalir didukung oleh Wakil Presiden Yusuf Kalla. Tetapi terhadap isu ini, Tulus menimpalnya; "Banyak beredar isu lewat sms, kalau saya akan membangun pondok pesantren terbesar di Asia Tenggara di Kecamatan Kupang Barat. Isu lainnya saya sedang membangun 1.000 unit rumah, bahkan kemudian berkembang menjadi 100.000 unit rumah untuk tentara Islam. Itu sama sekali tidak benar".²⁵

Kampanye negatif terhadap Tulus, mendapat legitimasi dari kalangan intelektual NTT. Melalui berbagai media, Tulus dideskripsikan oleh kalangan intelektual NTT, tidak bisa memimpin NTT, karena terlibat dalam kasus korupsi. Salah satu intelektual NTT Frans Rengku dalam mengomentari peluang Tulus mengatakan; "saya ragu Tulus

²³ Perubahan pilihan ini, didasarkan oleh fakta bahwa Gubernur Piet A. Tallo selama menjabat Gubernur NTT periode kedua, sakit-sakitan dan tidak bisa menjalankan roda pemerintahan karena usianya telah lebih dari 60 tahun. Baca selengkapnya dalam Pos Kupang, 2 Juni 2008.

²⁴ Sesuai data terakhir yang dikeluarkan Komisi Pemilihan Umum (KPU), berdasarkan hasil pemilu 2004, penduduk NTT berjumlah 4.085.516 jiwa. Sedangkan jumlah pemilih yang ikut dalam Pemilihan Umum tahun 2004 berjumlah 2.452.574 jiwa. Apabila ditinjau dari agama penduduknya, propinsi NTT dikenal sebagai wilayah Katolik karena 53,9 persen penduduk NTT beragama Katolik dan 33,8 persen beragama Protestan, sementara pemeluk Islam hanya berkisar 8,8 persen dan sisanya pemeluk Hindu, Budha dan Aliran Kepercayaan.

²⁵ Baca selengkapnya dalam Pos Kupang 31 Mei 2008.

mampu memberantas korupsi, karena beliau sendiri dituduh terlibat kasus korupsi".²⁶

Model *Sprint Strategy Campaign* disinyalir juga merupakan salah satu faktor yang memberikan ruang lebar terhadap kemenangan Fren. Fren dikabarkan memiliki *sprint strategy* yang dimulai dengan kampanye yang meriah dan mengakhirinya dengan kampanye meriah juga. Dalam kampanye di daerah basis Gaul, di Lapangan Motang Rua yang menjadi alun-alun kota Ruteng ibukota Kabupaten Manggarai, Frans Leburaya bersama dengan istrinya Lucia Adinda Lebu Raya diarak-arak oleh pendukung dan simpatisannya disertai penjemputan oleh Bupati dan Wakil Bupati Manggarai Christ Rotok dan Kamelus Deno²⁷, sebagaimana diberitakan oleh Pos Kupang, salah satu peserta pendukung dan simpatisan Frans Lebu Raya, Martha Liha mengatakan bahwa kampanye Frans Leburaya bahkan lebih menarik dari kampanye Gaspar Ekok yang mantan Bupati Manggarai dua periode.²⁸

Kampanye yang dilakukan oleh Gaul dan Tulus, memang tidak kalah meriah dengan kampanye yang dilakukan oleh Fren. Gaul bahkan melibatkan artis nasional Margareth Mama Mia, Mama Saida dan Mama Dian dari Gaul Center Jakarta. Dalam kampanye di Sumba tanggal 7 Juni 2008, Gaul bahkan sempat membius massa di Gelora Eweta-Waikabubak, Sumba Barat dengan mengatakan bahwa: "Jika rakyat Sumba Barat, Sumba Barat Daya, Sumba Tengah, Sumba Timur, bersatu memilih paket Gaul, Gaul siap membawa perubahan untuk NTT."²⁹

Kelemahan *Sprint Strategy* Gaul dipicu oleh kurang meriahnya kampanye jenis yang sama yang dilakukan di daerah yang bukan basisnya, seperti di Kupang, TTS, TTU, Belu, Maumere, Larantuka,

²⁶ Wawancara dilakukan oleh wartawan Demos NTT Online, Efri Ofong pada tanggal 3 April 2008 di ruang kerja Frans Rengka. Hasil lengkap wawancara tersebut bisa dibaca dalam www.demos.online, 2008.

²⁷ Bupati dan Wakil Bupati Manggarai Christian Rotok dan Kamelus Deno merupakan orang dekat dan bahkan didukung penuh oleh Gaspar Parang Ekok dalam Pilkada Manggarai 2005 dan mereka menjadi bagian klik politik Gaspar P. Ekok. Keterlibatan mereka dalam menyambut Frans Lebu Raya, disinyalir lebih sebagai implikasi kedudukan Frans Leburaya yang menjabat Wakil Gubernur NTT dan adanya keyakinan bahwa pasangan Frans Leburaya akan memenangkan Pilkada NTT. Lihat Lengkapnya dalam Pos Kupang, Mei 2008.

²⁸ Baca selengkapnya dalam Pos Kupang, 14 Mei 2008.

²⁹ Baca selengkapnya dalam Pos Kupang, 8 Juni 2008.

Lembata, Sumba Timur, Ngada, Ende dan sebagainya. Hal ini terjadi akibat lingkaran luar tim sukses Gaul kurang mampu memobilisasi dan menarik simpati massa. Di samping itu, usia tim sukses Gaul yang terlalu tua untuk diandalkan bergerak cepat dalam memobilisasi massa, menimbulkan kekalahan Gaul dalam menerapkan kampanye *Sprint Strategy*. Sama halnya dengan Gaul, Tulus bahkan terlalu sibuk mengkonter isu yang berhubungan dengan kasus korupsi yang digencarkan oleh lawan politiknya.

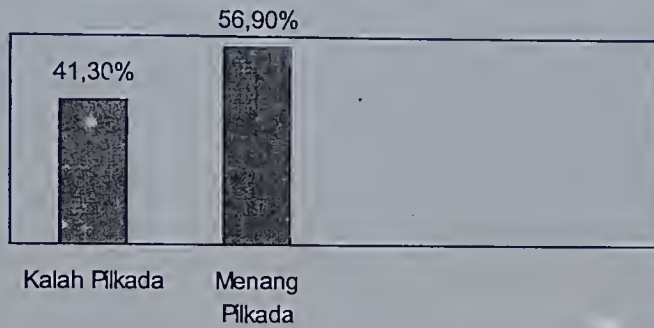
Hampir dapat dipastikan bahwa hanya Fren yang menggunakan strategi *Tracking Poll Campaign* dalam pilkada NTT 2008. Strategi ini dijalankan dengan mengundang lembaga survei nasional seperti Lingkaran Survey Indonesia untuk melakukan polling terhadap kecenderungan pilihan pemilih dalam Pilkada NTT 14 Juni 2008. Hasil polling mereka digunakan oleh Fren sebagai instrumen memperkuat kampanyenya. Di antara Fren, Gaul dan Tulus, hanya pasangan Gaul yang memiliki *War Room Campaign* yang terkenal dengan sebutan: *Gaul Centre*. Sementara Fren dan Tulus mengorganisir seluruh kebutuhan kampanye mereka dari kantor PDI-P dan Golkar. Walaupun Gaul memiliki *war room campaign*, akan tetapi ruang pusat pengendalian seluruh aktivitas kampanye ini, malah kurang mampu untuk membangun hubungan komunikatif dengan media. Media massa, baik lokal maupun nasional bahkan tidak dianggap penting sebagai jaringan sentral dalam menyampaikan program yang digarap Gaul. Akhirnya, Gaul menikmati kekalahan dalam Pilkada NTT.

KINERJA MESIN POLITIK DALAM PILKADA DI NTT

Partai politik sebagai mesin politik dalam Pilkada NTT, terbukti tidak cukup efektif dalam memenangkan pasangan calon mereka dalam Pilkada. Kekalahan Tulus dan Gaul merupakan bukti yang kuat bahwa partai politik kurang bisa diandalkan dalam Pilkada dan mungkin juga di dalam pemilu nasional. Ketidakefektifan partai politik ini, bukan hanya monopoli NTT, tetapi juga menghantam daerah lain. Dalam Pilkada Sumatera Utara 2008, Partai Golkar dan PDI-P dikalahkan oleh PKS. Berdasarkan data yang dipublikasikan oleh LSI dan Kompas, dari 296 daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang

melangsungkan Pilkada sepanjang 2005-2006 terdapat 56,9 persen daerah yang ditandai oleh kekalahan pasangan calon yang diusung oleh partai pemenang pemilu legislatif 2004 dan hanya 43,1 persen daerah yang dimenangkan oleh partai pemenang pemilu legislatif 2004 (lihat grafik).

Grafik
Prosentase Kemenangan
Partai Pemenang Pemilu Legislatif Dalam Pilkada 2005-2006



Dari data tersebut menunjukkan bahwa kredibilitas pemilih terhadap partai mengalami degradasi. Partai dipandang tidak lagi efektif dalam meyakinkan pemilih agar memilih kandidat yang mereka jagokan dalam Pilkada. Dalam wawancara yang dengan pengurus partai politik tahun 2008 yang dilakukan terhadap lima Partai Politik besar peserta pemilu 2004 di Yogyakarta yaitu Golkar, PDI-P, PKB, PAN, Partai Demokrat dan PKS, umumnya mereka memberikan jawaban bahwa terdapat perbedaan karakteristik antara pemilu legislatif dengan Pilkada. Dalam pemilu legislatif, terdapat banyak caleg yang disodorkan oleh partai politik dan para caleg ini bekerja mati-matian untuk memenangkan pemilu.

Perolehan suara mereka di dalam pemilu mempengaruhi perolehan suara partai politik. Sementara dalam Pilkada, kandidat yang diusulkan oleh partai politik hanya satu dan mereka bekerja sendiri untuk memperoleh suara terbanyak di dalam Pilkada.³⁰ Jelas bahwa

³⁰ Wawancara dilakukan tahun 2008 terhadap John Keban dan Wydio Hari dari Golkar, Kawir dari PDI-P, Arief Rahman dari PKS, Robertus K. Dendeng dari Demokrat dan Siswanta dari PAN. Umumnya mereka tidak mengakui bahwa kepercayaan pemilih terhadap partai telah mengalami penurunan, sejalan dengan kurangnya pengaruh partai di dalam masyarakat.

dari argumentasi tersebut menunjukkan bahwa kinerja mesin partai sangat ditentukan oleh calon legislatif (caleg) yang bertarung di dalam pemilu dan kandidat yang bertarung di dalam Pilkada. Mesin partai tidak bisa diandalkan untuk memenangkan pasangan kandidat yang dijagokannya dalam Pilkada atau terhadap caleg yang bertarung di dalam pemilu legislatif.

Di sisi lain, terdapat gejala kekalahan partai besar dalam Pilkada (Partai Golkar dan PDIP), di daerah yang mayoritas dimenangkan oleh partai tersebut dalam pemilu legislatif 2004, menunjukkan bahwa kedua partai ini memiliki basis ideologi yang belum kuat yang mampu mempertahankan loyalitas dan kesetiaan pemilihnya. Dari pengalaman Pilkada, bisa dikatakan bahwa loyalitas pemilih terhadap partai masih belum kuat, karena partai belum memiliki akar yang kokoh di dalam masyarakat.³¹ Hal ini tentu saja menimbulkan banyaknya *flying voters* dalam Pilkada. Dari wilayah yang telah melangsungkan Pilkada hingga Desember 2006, Partai Golkar menjadi pemenang Pemilu Legislatif di 200 wilayah.

Dari 200 wilayah tersebut, lebih dari separuh (56,5 persen) ditandai oleh kekalahan calon yang diusung oleh Partai Golkar. Sementara sisanya (43,5 persen) wilayah ditandai oleh kemenangan calon yang diusung oleh partai Golkar. Hal yang sama juga dialami oleh PDIP. Partai ini menjadi pemenang dan memperoleh suara terbesar dalam Pemilu Legislatif di 55 wilayah—dari wilayah yang telah melangsungkan Pilkada. Dari 55 wilayah tersebut, PDIP hanya berhasil separoh saja (50,9 persen) mengantarkan calonnya sebagai kepala daerah. Sisanya (49,1 persen) calon yang diusung oleh PDIP kalah dari calon yang diusung oleh partai lain. Yang menarik, gejala banyaknya kekalahan calon kepala daerah yang diusung oleh partai pemenang Pemilu Legislatif ini bukan hanya terjadi di partai besar. Gejala ini juga terjadi di partai lain—seperti PKB, PAN, PKS PPP dan PDS. Misalnya yang terjadi pada Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Dari total 6 wilayah dimana PKS menjadi peraih suara terbesar dalam

³¹ Ini sangat terkait dengan peran dan fungsi partai politik yang belum berjalan. Data lengkap tentang ini, bisa dilihat dalam Agung Djojosoekarto (ed): Transformasi Demokratis Partai Politik di Indonesia-Model, Strategi dan Praktik, Kemitraan, November 2008.

Pemilu Legislatif 2004, hanya 2 wilayah (33,3 persen) yang berhasil dimenangkan PKS dalam Pilkada. Kemenangan PKS dalam Pemilu Legislatif di 6 wilayah ini dihitung dari 290 wilayah yang telah melaksanakan Pilkada hingga Desember 2006.

Partai Amanat Nasional (PAN) hanya berhasil mengantarkan calonnya menang di 2 wilayah—dari 4 wilayah dimana PAN dalam Pemilu Legislatif 2004 lalu menjadi peraih suara terbanyak. Gejala yang sama juga terjadi di Partai Damai Sejahtera (PDS). Selama Pemilu Legislatif 2004, PDS berhasil menjadi peraih suara terbesar di 2 wilayah—dari total 290 wilayah. Dari 2 wilayah itu, PDS hanya berhasil menang di satu wilayah selama Pilkada. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) bahkan tidak berhasil memenangkan seorang pun calon di 5 wilayah dimana partai ini berhasil menguasai perolehan suara pada Pemilu Legislatif 2004. Gejala ini juga menimpa Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Hanya dibandingkan dengan partai lain, partai ini relatif lebih baik dalam mempertahankan dominasi penguasaan Pemilu Legislatif di Pilkada. Partai ini dikenal mempunyai basis massa yang kuat, terutama di Jawa Timur. Dalam Pemilu Legislatif 2004 lalu, PKB memperoleh suara terbesar di 11 kabupaten/kota, yakni Kabupaten Sumenep, Banyuwangi, Situbondo, Jember, Gresik, Lamongan, Trenggalek, Mojokerto dan sebagainya.

Untuk NTT yang sejak dulu merupakan basis Partai Golkar dan PDIP, dari 8 kabupaten/kota di Provinsi NTT yang telah melaksanakan Pilkada hingga Desember 2006, ada 4 wilayah yang saat Pemilu Legislatif dimenangkan oleh Golkar (Kabupaten Timor Tengah Utara, Lembata, Ngada, Manggarai, Sumba Timur, Flores Timur) dan 4 wilayah lain dimenangkan oleh PDIP (Kabupaten Manggarai Barat, Sumba Barat). Tetapi dari 8 wilayah tersebut hanya di 2 wilayah (Kabupaten Lembata dan Sumba Timur), calon yang diusung oleh partai peraih suara mayoritas dalam Pemilu Legislatif, berhasil memenangkan Pilkada. Meskipun Golkar masih menguasai perolehan kursi di DPRD Propinsi NTT, pada Pemilu 1999, namun secara keseluruhan perolehan suaranya tidak sedominan pada masa orde baru. Pada pemilu 1999, Golkar hanya memperoleh 20 kursi, PDIP 18 kursi, PDKB 2 kursi, PPP, PKP, PAN, Krisna, PDI, PKD, PBB, PNI masing-masing memperoleh satu kursi dan sisanya di isi oleh

fraksi TNI dan Polri. Pada pemilu 2004 Golkar masih mendominasi memperoleh 21 kursi, PDIP 12 kursi, PPDI 4 kursi, Partai Demokrat 1 kursi, Partai Pelopor 2 kursi, PDS 4 kursi, PKB 4 kursi, PPD 1 kursi, PKPI 2 kursi, PPP 1 kursi dan PNBK 1 kursi.

Dalam pilkada 2008, harusnya pasangan Tulus yang keluar sebagai pemenang, karena pasangan ini didukung oleh partai mayoritas yang memenangkan pemilu legislatif 1999 dan 2004 pasca Orde Baru di Provinsi termiskin dan terkorup ini. Di sisi lain, Gaul juga memiliki peluang yang sangat besar untuk memenangkan Pilkada, mengingat Gaul didukung oleh Gabungan beberapa partai yang menguasai lebih dari 5 Partai Politik, yaitu: PKB, Partai Pelopor, PKPI, dan PPDI. Tetap dukungan dari koalisi partai ini tidak cukup ampuh mengalahkan pasangan Fren yang didukung PDI-P.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan partai Golkar dan koalisi multipartai kalah dalam Pilkada NTT. *Pertama*, calon yang diusung partai tersebut telah mengalami peggembosan dan delegitimasi yang disebabkan oleh beredarnya isu bahwa yang bersangkutan terlibat dalam kasus korupsi. Sementara koalisi yang dibangun oleh beberapa partai dalam mendukung Gaul menunjukkan bahwa kekalahan mereka lebih disebabkan oleh adanya politik penjegal yang dilakukan oleh pasangan Amsal dan Harkat, akibat sakit hati karena tidak lolos verifikasi yang dilakukan oleh KPUD. Di sisi yang lain, isu tua yang ditiupkan kepada Gaspar P. Ehok, menyebabkan yang bersangkutan kalah sebelum pertempuran yang sesungguhnya terjadi dalam pemungutan suara tanggal 14 Juni 2008. Bagaimanapun usaha partai untuk menunjukkan bahwa pasangan Gaspar P. Ehok memiliki kemampuan yang luar biasa dibandingkan dengan pasangan yang lainnya, tetap tidak mempengaruhi penurunan reputasi dan kredibilitas pasangan ini dibandingkan dengan pasangan yang lainnya.

Kedua, dibandingkan dengan pasangan Tulus dan Gaul, Frans Lebu Raya yang *incumbent*, memperoleh keuntungan yang lebih. Dengan kedudukannya yang sangat sentral dalam pemerintahan, terutama yang disebabkan oleh menurunnya kesehatan Gubernur Piet A. Tallo sepanjang 2008, dengan sendirinya Frans Lebu Raya mendapat ruang yang luas untuk akses ke masyarakat melalui program-program pemerintah dan terutama melalui jaringan birokrasi dan gereja yang

sangat efektif. Di sisi yang lain, kedudukannya sebagai tokoh sentral di PDI-P NTT, mendapat akomodasi yang cukup kuat dari PDI-P nasional dan bahkan Megawati Soekarno Putri, ikut ambil bagian dalam kampanye-kampanye yang diselenggarakan oleh Frans Lebu Raya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa partai Golkar dan multipartai yang mendukung Gaul, gagal membangun program tandingan yang bisa memelihara loyalitas pemilih, terutama sebelum kontestasi Pilkada dilakukan. Partai-partai itu, bahkan tidak memiliki benih yang ditanamkan untuk bisa merawat kebutuhan pemilih dalam Pilkada.

Ketiga, Fren didukung oleh Tim Sukses yang pada umumnya kumpulan orang muda, cerdas, cekatan, disiplin dan bergerak cepat dalam menangani berbagai program dan kampanye Fren. Mereka juga memiliki basis penguasaan terhadap media dan jaringan yang kuat dengan Gereja Katolik (paroki-paroki) dan LSM-LSM yang sudah lama menjalin hubungan klientelis dengan Fren, terutama karena adanya sinkronisasi antara program pemerintah dengan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh LSM-LSM tersebut di wilayah NTT. Sementara Tim Sukses Gaul dan Tulus merupakan kumpulan orang-orang partai yang lebih banyak “membualnya” ketimbang sungguh-sungguh bekerja dalam meyakinkan pemilih. Mereka juga kumpulan orang-orang tua yang dari segi usia sulit diajak bergerak cepat untuk merebut dan mengandalikan basis pemilih, terutama di daerah lawan politik. Partai Golkar dan multipartai yang mendukung Gaul juga, tidak memiliki peta basis pemilih yang dapat digunakan sebagai bahan untuk menganalisis kecendrungan pilihan pemilih di dalam pilkada NTT 2008. Dari tabel berikut menunjukkan bahwa mayoritas pemilih NTT dapat menggunakan hak pilihnya dengan baik, jika dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya (lihat tabel). Ini memperlihatkan bahwa Frans Lebu Raya sebagai *incumbent* masih memiliki pengaruh yang relatif kuat di hadapan pemilih.³²

³² Kita mungkin memiliki pendapat bahwa faktor determinan dalam melihat tingginya tingkat partisipasi pemilih dalam Pilkada NTT adalah mobilisasi yang dilakukan oleh partai-partai politik dan Tim Sukses Fren, tetapi tidak ada data yang cukup kuat untuk menunjukkan bahwa argumentasi itu benar, karena kemenangan Fren, justru menyebar untuk setiap daerah pemilihan di NTT dan bahkan menjadi mayoritas di 8 daerah Kabupaten/Kota. Bandingkan

Tabel
Data Partisipasi Pemilih
Dalam Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur

Propinsi	Jumlah Pemilih	Partisipasi (%)	Pelaksanaan Pilkada
Sulawesi Utara	1.552.834	75,57%	2 Juni 2005
Kalimantan Tengah	1.295.709	61,05%	23 Juni 2005
Jambi	1.807.753	66,82%	26 Juni 2005
Sumatera Barat	2.925.548	63,32%	27 Juni 2005
Kepulauan Riau	930.088	54,66%	30 Juni 2005
Kalimantan Selatan	2.275.485	60,95%	30 Juni 2005
Bengkulu	1.495.786	68,64%	27 Juni/1 Oktober 2005
Sulawesi Tengah	1.062.306	77,20%	16 Januari 2006
Papua	1.429.649	80,05%	10 Maret 2006
Irian Jaya Barat	406.413	75,18%	11 Maret 2006
Sulawesi Barat	655.595	Belum Tercatat	20 Juli 2006
Banten	6.210.550	60,20%	26 November 2006
Gorontalo	626.164	80,86%	27 November 2006
Nanggore Aceh D.	2.632.932	82,50%	11 Desember 2006
Bangka Belitung	731.709	71,72%	22 Februari 2007
DKI Jakarta	5.725.767	65,65%	8 Agustus 2007
Sulawesi Selatan	5.289.882	70,40%	5 November 2007
Kalimantan Barat	2.930.245	72,90%	15 November 2007
Jawa Barat	27.933.259	67,31%	13 April 2008
Sumatera Utara	8.475.026	59,13%	16 April 2008
Nusa Tenggara Timur	2.646.114	80,47%	14 Juni 2008
Kalimantan Timur	2.255.409	67,31%	26 Mei 2008

Data Litbang IPD, 2006-2008. Disajikan dari berbagai sumber.

PENUTUP

Ada beberapa hal penting untuk bisa dipelajari dari Pilkada NTT 2008 antara lain adalah: *Pertama*, efektivitas dan kinerja mesin partai dalam Pilkada tidak bisa diandalkan. Hal yang paling menonjol yang membuat Fren menang adalah jaringan laba-labanya media, Gereja Katolik dan basis dukungannya yang sangat kuat dalam birokrasi. *Kedua*, faktor determinan yang juga memperkuat argumentasi kekalahan Tulus adalah kinerja mesin Partai Golkar

dengan Gaul yang hanya menguasai 7 Dapil, dan Tulus 5 Dapil. Umumnya Dapil Tulus berkonsentrasi di daerah Protestan dan hanya di Sikka, karena pengaruh Paulus Moa mantan Bu Sikka.

yang bercerai-berai. Fragmentasi yang terlalu kuat di dalam tubuh partai ini menyebabkan terjadinya disharmoni dan lemahnya soliditas dukungan yang bersumber dari lingkaran dalam partai ini. Komentar-komentar yang dikeluarkan oleh Mel Adoe, wakil Golkar di DPRD dan persaingan Agustinus I. Meda dalam perebutan tiket di partai Golkar, menyebabkan Tulus mengalami kesulitan meraih kemenangan. *Ketiga*, Gaul dikalahkan oleh Tim Suksenya yang kurang cekatan dan kurang efektif memanfaatkan jaringan laba-laba di dalam birokrasi, partai politik, Gereja dan terutama media massa. Isu-isu negatif yang disebarkan untuk Gaul, jarang di-*counter attack* oleh Tim Suksesnya. Di samping itu, soliditas partai-partai politik pendukung Gaul dan integrasi di antara mereka sangat rentan dengan perpecahan. Hal ini terjadi karena partai-partai pendukung Gaul umumnya mengalami konflik internal yang disebabkan oleh faktor ketidaktegasan dukungan yang diberikan kepada Gaul dan juga terjadinya politik penggembosan yang dilakukan oleh Amsal dan Harkat.

Di bawah ini rekomendasi yang cukup representatif bagi perubahan masa depan Pilkada di Nusa Tenggara Timur:

- perlu merekrut tim sukses lintas batas (etnis, agama, geografis), tidak hanya menghimpun orang-orang partai politik, tetapi juga elemen-elemen lain di luar partai politik seperti kalangan intelektual dan orang-orang berusia muda yang memiliki penguasaan terhadap jaringan ke berbagai *stakeholders*.
- tidak terlalu menaruh kepercayaan terhadap partai politik, mengingat peran dan fungsi-fungsi fundamental partai politik di tengah masyarakat kian mengalami degradasi. Partai politik hanya dapat digunakan, terutama ketika partai dapat menjamin kredibilitasnya di hadapan masyarakat/pemilih.
- jajak pendapat, *polling* dan *survey* perlu dilakukan dengan sangat serius untuk mengetahui basis pemilih dan peta kecenderungan pilihan pemilih di dalam Pilkada. Hal semacam ini dapat digunakan sebagai bahan untuk kampa-

nye, sekaligus bekal untuk merubah keyakinan pemilih d dalam Pilkada.

- pilihan pemilih dalam Pilkada dapat berubah setiap waktu sejalan dengan isu dan program yang ditawarkan kepada pemilih yang dapat meyakinkan mereka untuk memastikan bahwa mereka memilih kandidat yang tepat.

KEPUSTAKAAN

- Djojosoekarto, Agung. 2008. *Transformasi Demokratis Partai Politik di Indonesia, Model, Strategi dan Praktik*, Kemitraan, Jakarta.
- Harris, John. 2004. *Politisasi Demokrasi-Politik Lokal Baru*, Demos Jakarta.
- Najib, Mohammad. 2006. *Pilkada dan Pengembangan Demokrasi Lokal* KPUD Yogyakarta, Yogyakarta.
- Sahdan, Gregorius. 2005. *Pilkada dan Prospek Demokrasi Lokal*, Jurnal Analisis CSIS, Jakarta, Vol. 34, No. 1, Maret.
- Sahdan, Gregorius. 2005. *Distorsi dan Paradoks dalam Pilkada*, Jurnal Analisis CSIS, Jakarta, Vol.34, No.4, Desember.
- Sahdan, Gregorius. 2008. *Pilkada dan Collapse State*. Jurnal Analisi CSIS, Jakarta, Vol. 37, No.2, Juni.
- Sahdan, Gregorius (dkk). 2008. *Politik Pilkada-Tantangan Merawat Demokrasi*, IPD Press, Yogyakarta.
- Sahdan, Gregorius (dkk). 2008. *Negara dalam Pilkada dari Collapse State ke Weak State*, IPD Press, Yogyakarta.
- Sahdan, Gregorius (dkk). 2008. *Rekayasa Politik dari Pemilu ke Pilkada* IPD Press, Yogyakarta.
- Simon, Roger. 1999. *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci*, Insist, Yogyakarta.
- Zartman, I. William (ed). 1995. *Collapse States-The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Lynne Rienner Publishers London.

Peran Negara dalam Pembangunan Ekonomi dan Politik

Budi Rajab

Di masa pemerintahan Orde Baru pertumbuhan ekonomi terjadi dengan cukup signifikan. Namun model dan praktek pembangunan ekonomi itu fondamennya cukup rapuh, sehingga ketika krisis ekonomi di akhir tahun 1990-an melanda Asia imbasannya tidak memungkinkan untuk bisa ditahan dan malah ekonomi Indonesia kemudian terkena krisis yang berkepanjangan. Format politik yang dikembangkan juga jauh dari model yang demokratis, tapi bercorak otoritarianisme-birokratis, yang hampir menutup partisipasi sosial dan politik masyarakat dalam penyelenggaraan negara. Runtuhnya kekuasaan Orde Baru memang kemudian telah menunjukkan adanya keterbukaan politik pada tingkat masyarakat. Namun pada tingkat kelembagaan negara, lembaga-lembaga negara belum menunjukkan kinerja yang transparan dan akuntabel, terbuka dan bisa dipertanggungjawabkan, masih terjebak pada birokratisme yang berlebihan, dan lebih menjalankan proses demokratisasi yang prosedural-formal. Pembangunan kesejahteraan masyarakat juga masih relatif terabaikan, yang tercermin pada anggaran pembangunannya yang lebih mendahulukan pembiayaan rutin yang makin membesar dari lembaga-lembaga negara itu sendiri, dan masyarakat yang sebenarnya tidak dipersiapkan untuk terlibat dalam ekonomi pasar digiring untuk masuk ke dalamnya. Lembaga-lembaga negara di era rezim reformasi ini belum bisa sepenuhnya diakses dan dikontrol secara partisipatif oleh komponen-komponen masyarakat.

PENGANTAR

Sanjungan dan kekaguman banyak dilontarkan pada transformasi perekonomian Indonesia yang berlangsung sejak akhir tahun 1960-an sampai pertengahan tahun 1990-an. Dinamika perekonomian Indo-

nesia dilihat sebagai suatu keajaiban (*miracle*), dengan kinerja yang mengesankan, senantiasa dalam keadaan stabil dan mantap, serta diprediksi akan tetap tumbuh secara berkelanjutan.

Dari keadaan yang begitu buruk pada masa rezim Orde Lama rezim Orde Baru mulai akhir dekade 1960-an mampu melakukan pemulihan (*recovery*) ekonomi secara luar biasa cepatnya, dan yang pertama-tama terwujud adalah tajamnya penurunan inflasi dan mulai meningkatnya pertumbuhan.¹ Di sekitar tahun 1966-1968 Indonesia memperoleh julukan sebagai salah satu negara pengendali inflasi paling efektif di abad ke 20. Setelah lebih dari satu dasa warsa melaksanakan pembangunan ekonomi, Indonesia dikategorikan sebagai salah satu dari sejumlah negara Asia yang sukses pertumbuhan ekonominya. Dan pada awal tahun 1990-an keberhasilan dalam memacu pertumbuhan ekonomi yang tinggi itu menjadikan Indonesia diklasifikasikan di antara kelompok negara berkembang yang segera akan menjadi negara industri baru (*newly industrialized country*), mengikuti jejak negara-negara di Asia lainnya seperti Taiwan, Korea Selatan, Singapura, dan Hongkong.²

Tetapi tiga dasa warsa kemudian, dinamika ekonomi Indonesia itu mulai mengalami krisis dan bahkan menuju kebangkrutan. Letupan awalnya adalah terjadinya depresiasi, menurunnya kurs rupiah terhadap mata uang asing. Krisis keuangan itu tidak bisa direm, seperti yang meluncur bebas dan meluas ke berbagai sektor ekonomi lain, ke sektor-sektor industri, jasa, dan pertanian di pedesaan. Dalam waktu yang juga tidak begitu lama bidang politik pun terkena imbasnya. Presiden Suharto yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi rezim Orde Baru "dijatuhkan" oleh kelompok-kelompok masyarakat pro demokrasi yang dimotori golongan mahasiswa.

Tulisan ini menguraikan beberapa pemikiran kritis reflektif yang menyangkut peran negara dalam pembangunan ekonomi dan politik. Bagaimana tentang kondisi ekonomi dan format politik pascakekuasaan Suharto, diuraikan dalam tulisan ini. Pertanyaan lainnya

¹ Radius Prawiro, *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi; Pragmatisme dalam Aksi* (Jakarta: El Media Komputindo, 1998) hlm. 33-35.

² *Ibid.*, hlm. 5.

apakah rezim baru, sebutlah rezim reformasi, yang mulai terbentuk dari hasil Pemilu 1999 sudah dapat memulihkan krisis ekonomi dan membangun format politik yang demokratis?

NEGARA REPRESIF DAN BIROKRATIS

Dari hasil kajian Herbert Feith mengenai pembangunan ekonomi di Asia di awal tahun 1970-an, seperti di Korea Selatan, Filipina, Singapura, Taiwan, Thailand, termasuk Indonesia, teridentifikasi bahwa pertumbuhan ekonomi yang dialami negara-negara di Asia ini dimotori negara.³ Di sini negara memiliki peran yang sangat besar, mulai dari tahap perencanaan sampai implementasi pembangunan ekonomi. Bahkan dalam hal penyediaan dan alokasi dana, siapa yang melaksanakan, dan di mana pembangunan dilakukan banyak ditentukan negara. Arah pembangunan ekonomi yang dipilih adalah sistem kapitalisme, dengan meniru negara-negara maju (*developed countries*). Dalam rangka membangun ekonomi kapitalistik itu negara berkolaborasi dengan korporasi-korporasi transnasional, yang diasumsikan bahwa mereka bisa menyediakan modal, kemungkinan alih teknologi, dan peluang masuk ke pasar luar negeri, sementara sumber pembiayaan untuk pembangunan tersebut banyak ditumpukan pada utang luar negeri.

Bersamaan dengan pembangunan ekonomi, negara juga membangun bidang politik, yang dikonsepsikannya sebagai stabilitas politik, yaitu suatu kondisi di mana keamanan dalam negeri harus tetap terjaga, tidak ada oposisi dari kelompok-kelompok sipil atau kekuatan-kekuatan politik lain di luar negara. Diasumsikan, stabilitas politik adalah prasyarat imperatif bagi kelancaran pembangunan ekonomi. Sudah tentu untuk bisa mewujudkannya stabilitas politik ini, negara melakukan berbagai tindakan represif dan koersif bagi siapa pun yang dipersepsikannya mengganggu jalannya pembangunan ekonomi atau umumnya keamanan negara.⁴

³ Herbert Feith, "Rezim-rezim Developmentalis Represif di Asia: Kekuatan Lama, Kerawan Baru" dalam *Prisma*, Nomor 11, Tahun IX, November 1984, hlm. 72-84.

⁴ *Ibid.*, hlm. 72.

Strategi pembangunan ekonomi yang memprasyaratkan stabilitas politik melalui tindakan “kekerasan” yang dipraktekkan negara itu oleh Feith disebut sebagai rezim pembangunan yang represif (*repressive developmental rezim*), yang ciri-cirinya adalah: pemerintahan pada berbagai level, mulai dari atas sampai ke bawah, melibatkan kaum militer; pembangunan ekonomi diatur oleh para teknokrat dan elite birokrasi dengan sistem perencanaan terpusat; lembaga-lembaga demokrasi yang konvensional, seperti partai politik dan legislatif, serta kekuatan-kekuatan politik yang ada dalam masyarakat, dibatasi ruang gerak dan kegiatannya.⁵ Oleh Karl D Jackson model pengambilan keputusan yang dilakukan para birokrat tinggi yang jumlahnya terbatas, sementara lembaga-lembaga negara di luar eksekutif dan kalangan masyarakat yang lebih luas, tidak memiliki peran yang berarti, diberi sebutan *bureaucratic polity*.⁶ Sedangkan Clifford Geertz menyebut cara pengelolaan negara yang dilakukan rezim Orde Baru itu sebagai *power house state*, di mana para pejabat cenderung menjadi kepala (*master*), bukan manajer (*manager*).⁷

Mungkin cukup relevan juga untuk melihat rezim negara represif ini dari konsep *bureaucratic authoritarianism* (otoritarianisme birokratik-OB) yang diajukan Guillermo O'Donnell, yakni suatu bentuk negara otoriter yang kuat dan terpadu, yang melibatkan diri dalam berbagai kegiatan kemasyarakatan. Ciri-ciri negara OB ini antara lain: *pertama*, pemerintahan pada berbagai tingkatan banyak melibatkan dan dipegang kaum militer yang berkolaborasi dengan kaum teknokrat sipil; *kedua*, didukung oleh *entrepreneur* oligopolistik, yang bersama negara juga berkolaborasi dengan dunia bisnis internasional; *ketiga*, pengambilan keputusan bersifat birokratik-teknokratik dan sentralistik, dan *keempat*, massa secara politik didemobilisasi.⁸ Kemunculan rezim

⁵ *Ibid.*, hlm. 73.

⁶ Karl D. Jackson, “Bureaucratic polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia,” dalam Karl D. Jackson & Lucian W. Pye (ed.), *Political Power and Communication in Indonesia* (Berkeley: California University Press: 1978), hlm. 4-5.

⁷ Clifford Geertz, “Afterword: The Politics of Meaning,” dalam Claire Holt (ed.), *Culture and Politics* (Cornell: Cornell University Press, 1974), hlm. 323.

⁸ Guillermo O'Donnell, “Berbagai Ketegangan di Negara Otoriter-Birokratik dan Masalah Demokrasi,” dalam Roy C. Macridis & Bernard E. Brown (ed.), *Perbandingan Politik* (Jakarta: Erlangga, 1992), hlm. 200-202.

ini dimungkinkan karena adanya konflik di antara lembaga formal negara yang memiliki ideologi anti sosialisme dengan institusi-institusi kemasyarakatan yang mengembangkan ideologi sosialisme. Untuk kasus Indonesia, ia timbul dari bentrokan besar antara kaum militer yang beraliansi dengan kelompok-kelompok masyarakat yang anti komunis dengan persekutuan golongan kiri dan nasionalis.⁹ Di samping itu, dalam konteks pengaruh global dari kemunculan rezim ini, bahwa berkembangnya otoritarianisme negara bersamaan dengan proses industrialisasi dan ekspansi kapitalisme dari negara-negara pusat, Amerika Serikat khususnya.¹⁰ Karena itulah, negara OB ini pun disebut sebagai negara kapitalis dalam pengertian ia dibangun di atas kerangka ideologi pembangunan kapitalistik.¹¹

Pada mulanya, model industrialisasi yang dikembangkan negara-negara OB banyak bertumpu atau mengandalkan pada industri substitusi impor. Namun dalam perjalanannya strategi ini tidak banyak membuahkan hasil, produk-produknya tidak kompetitif dan biaya untuk penyediaan faktor-faktor produksi jauh lebih mahal. Dalam konteks inilah kemudian negara-negara OB mengalihkan strategi tersebut menjadi industri yang berorientasi ekspor. Hal ini dilakukan agar negara memperoleh dukungan langsung dari modal asing, mampu menciptakan pasar di dalam dan luar negeri, dan menjamin kontinuitas pertumbuhan ekonomi jangka panjang.¹² Namun di sektor politik tidak terjadi perubahan signifikan, negara tetap menyingkirkan dan meredam berbagai aktivitas politik kritis. Saluran dan akses politik berbagai organisasi massa, ditutup dan kalaupun di-

⁹ Feith, *op. cit.*, 1980, hlm. 74; lihat juga Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971* (Jakarta: LP3ES, 1989), hlm. 10.

¹⁰ Kiranya situasi Perang Dingin (*Cold War*) antara Blok Timur dan Blok Barat berpengaruh juga atas berkembangnya negara-negara otoriter di Asia, Afrika, dan Amerika Latin, apakah itu negara-negara kapitalistik otoriter yang didukung Amerika Serikat dan sekutunya (Blok Barat) atautkah negara-negara sosialisitik otoriter yang didukung Uni Soviet dan sekutunya (Blok Timur), lihat Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics* (Oxford: Westview, 1994), hlm. 153.

¹¹ Di sini kapitalisme yang berkembang di negara-negara Dunia Ketiga yang bercorak Otoritarianisme-birokratik langsung dimotori oleh institusi negara, bukan difasilitasi oleh institusi-institusi masyarakat seperti yang umumnya berlangsung di negara-negara kapitalis Eropa Barat dan Amerika Serikat dan karena itu disebut juga "kapitalisme-negara (*state-capitalism*). Lihat Muhammad AS Hikam, *Demokrasi dan Civil Society* (Jakarta: LP3ES, 1996), hlm. 21

¹² Lihat Mohamed Ariff & Hal Hill, *Industrialisasi di ASEAN* (Jakarta: LP3ES, 1988), hlm. 18-36.

beri ruang digunakan mekanisme korporatif untuk mengkooptas dan mengontrolnya. Dan untuk mengendalikan sektor sosial-politik massa digunakan kekerasan dan keahlian birokratik dan teknokratik. Cara pendekatan otoritarianisme yang seperti itu dimungkinkan agar pertumbuhan ekonomi tetap berlangsung dan meredam munculnya kekuatan-kekuatan *civil society*.¹³

Di sektor administratif, negara OB sangat tergantung pada struktur birokrasi yang rumit, yang fungsi sebenarnya adalah untuk melakukan pengawasan atas berbagai kegiatan masyarakat. Kemudian didukung pula oleh teknokrat apolitis yang berperan sebagai konselor, perencana, dan pelaksana pembangunan ekonomi.¹⁴ Pada negara OB ini terlihat memang ada lembaga-lembaga yang mewakili masyarakat, baik dalam bentuk organisasi sosial, ekonomi, dan politik. Tetapi, menurut Philippe C. Schmitter,¹⁵ institusi-institusi ini bersifat korporatisme, yaitu suatu sistem perwakilan kepentingan di mana unit-unit yang membentuknya diatur dalam organisasi organisasi yang jumlahnya dibatasi serta bersifat tunggal, tidak diperbolehkan saling berkompetisi, dan diatur secara hirarkhis, serta diberi hak monopoli untuk merepresentasikan kepentingan dalam bidangnya masing-masing sebagai imbalan atas kesediaan memenuhi pengendalian oleh negara.

Rezim ini dilengkapi pula dengan tema-tema ideologis, yang menekankan tuntutan moral negara: disiplin nasional, persatuan nasional, bagaimana pentingnya stabilitas politik guna kelancaran pembangunan ekonomi, dan betapa jahatnya mengganggu stabilitas politik. Dinyatakannya bahwa tugas negara adalah menyelenggarakan pembangunan ekonomi yang cepat untuk mengatasi kemiskinan dan keterbelakangan.¹⁶ Secara ideologis negara yang demikian ini merujuk pada paham integralistik, yang menempatkan diri di atas masyarakat dan menganggap tahu segala hal yang menjadi kebutuhan

¹³ Hikam, *op. cit.*, 1996, hlm. 23.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 16-17.

¹⁵ Mas'ood, *op. cit.*, 1989, hlm. 12-14.

¹⁶ Feith, *op. cit.*, 1984, hlm. 78.

dan kepentingan rakyatnya. Negara menganggap dirinya sebagai representasi dari rakyat itu sendiri.¹⁷

Namun, menurut Feith, di dalam dirinya rezim ini memiliki kelemahan, yang akan mengganggu eksistensinya di suatu saat. Pembangunan ekonomi yang dimotori negara yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi yang tinggi, secara sosiologis juga akan mendorong bertambahnya jumlah orang yang bisa masuk ke dalam kelas menengah. Dalam batas-batas tertentu, kelas menengah yang menonjolkan profesionalitas ini akan menuntut agar ada keteraturan dan konsistensi dalam kinerja pemerintah, dihapuskannya praktek-praktek kolusi dan kroni, ditegakkannya hukum, terutama tuntutan ini berasal dari kelas menengah intelektual. Sedikit banyak reformasi yang bergulir di Indonesia bisa dilihat sebagai hasil berbagai tekanan kelas menengah, terutama yang dilakukan kaum intelektual.¹⁸

Tuntutan demokratisasi pada negara-negara OB juga ada pengaruh eksternalnya. Mulai pertengahan tahun 1980-an negara-negara otoriter di berbagai belahan dunia mulai menghadapi krisis karena adanya berbagai kelemahan yang melekat di dalamnya serta tekanan warga masyarakatnya yang menuntut lebih banyak kebebasan sosial dan politik. Oleh Huntington, tekanan warga sipil atas negara otoriter ini disebut sebagai gelombang demokratisasi ketiga.¹⁹ Mulai awal tahun 1990-an, masyarakat-masyarakat sipil, termasuk di Indonesia, mulai mengonsolidasikan diri dan kemudian bergerak secara terbuka menuntut proses demokratisasi²⁰

¹⁷ Lihat Marsillam Simandjuntak, *Pandangan Negara Integralistik* (Jakarta: Grafiti Pers, 1994), hlm. 151-152.

¹⁸ Feith, *op. cit.*, 1984, hlm. 82-84.

¹⁹ Lihat Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (Jakarta: Grafiti Pers, 1995), terutama uraian-uraian pada bab I dan II. Di sini juga nampak, bahwa mudahnya Perang Dingin antara Blok Barat dan Blok Timur mulai akhir tahun 1980-an, yang tidak lama kemudian termanifestasikan dengan runtuhnya negara sosialis Uni Soviet dan sekutu-sekutu lainnya di Eropa Timur, telah mendorong pada proses demokratisasi di negara-negara berkembang kapitalistik yang otoriter.

²⁰ Lihat Donald K. Emerson, "Krismon dan Lengser: Kemelut Tahun 1997-1998," dalam Donald K. Emerson, *Indonesia Beyond Suharto; Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi* (Jakarta: Gramedia, 2001); Lihat juga Arief Budiman, "Krisis 1998: Perubahan dan Kontinuitas di Indonesia," dalam Arief Budiman, dkk (Penyunting), *Harapan dan Kecemasan; Menatap Arah Reformasi Indonesia* (Yogyakarta: BIGRAF Publishing, 2000).

POLARISASI POLITIK TANPA DINAMIKA EKONOMI

Rezim Orde Lama yang memegang tampuk pemerintahan pada periode 1959-1965 mungkin bisa dikatakan sebagai pembalikan total dari sistem politik pada periode demokrasi parlementer (1955-1959). Hal itu ditandai dengan menguatnya posisi lembaga kepresidenan sehingga memungkinkan Presiden Sukarno menjadi salah satu kekuatan politik utama di Indonesia. Meskipun sistem pemerintahan yang ia jalankan diberi nama demokrasi terpimpin, kata demokrasi itu tidak berkorelasi dengan penghormatan atas hak-hak asasi manusia. Lawan-lawan politiknya yang tidak sesuai dengan kebijaksanaan atau yang mempunyai keberanian untuk menentanginya disingkirkan.

Di pihak lain ada dua kekuatan politik di luar lembaga kepresidenan, yaitu *pertama*, PKI (Partai Komunis Indonesia) yang sebelumnya hanya berperan sebagai kekuatan politik oposisi yang kemudian bisa masuk ke dalam lembaga-lembaga formal kenegaraan. Hal itu dimungkinkan karena Presiden Sukarno dalam rangka mewujudkan agenda politiknya membutuhkan aliansi dari salah satu partai politik yang besar seperti PKI ini. Aliansi itu tidak disia-siakan PKI, karena berarti suatu peluang untuk memperluas basis politiknya dalam lembaga-lembaga pemerintahan yang kemudian bisa dimanfaatkan bagi memperluas simpatisannya dari kalangan masyarakat. *Kedua*, Angkatan Darat juga kemudian muncul sebagai kekuatan politik yang kuat, terutama sejak negara diberlakukan dalam keadaan darurat pada pertengahan tahun 1950-an sebagai akibat terjadinya berbagai gerakan separatisme di daerah. Sudah sejak awal Angkatan Darat ini mengamati bahwa PKI merupakan ancaman potensial yang dapat membahayakan negara kesatuan dan ideologi negara, sehingga Angkatan Darat mendorong terbentuknya berbagai organisasi massa fungsional atau mendukung organisasi-organisasi kemasyarakatan dan keagamaan untuk menahan aksi-aksi yang dilakukan PKI. Dengan demikian, peta politik pada masa rezim Orde Lama dicirikan dengan terjadinya tarik-ulur yang sangat kuat antara ketiga kekuatan politik yang utama, yaitu Presiden Sukarno, PKI, dan Angkatan Darat.²¹

²¹ Lihat Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia* (Jakarta: Sinar Harapan, 1986), hlm. 21-24.

Suhu politik di awal tahun 1960-an kian panas. Letupan konflik yang sporadis antar kekuatan-kekuatan politik muncul ke permukaan, dan pertentangan itu pada mulanya banyak terjadi di pedesaan.²² Memang polarisasi sosial-politik masyarakat pada masa Orde Lama sangat tajam, setiap kelompok menempatkan kelompok lain sebagai lawan. Riuh-rendah percaturan politik yang ditandai konflik laten sampai benturan terbuka di antara berbagai kekuatan politik di dalam lembaga kenegaraan dan institusi kemasyarakatan telah mengakibatkan terabaikannya pembangunan ekonomi. Perekonomian Indonesia waktu itu tidak menunjukkan perkembangan, tingkat produktivitas dan pertumbuhan pada berbagai sektor sama sekali tidak ada, dan kebutuhan-kebutuhan konsumsi masyarakat juga tidak bisa dipenuhi. Sementara itu, jumlah utang luar negeri meningkat, demikian juga dengan inflasi. Mungkin keadaan perekonomian Indonesia yang buruk itu dapat digambarkan dari kajian Panglaykim dan Arndt, yang menyimpulkan bahwa apabila Indonesia memenuhi semua kewajiban utang luar negerinya, konsekuensinya tidak ada lagi devisa yang tersisa untuk membiayai anggaran pembangunan rutin yang dibutuhkan. Pada tahun 1965 inflasi naik mencapai 550 persen, bahkan tahun 1966 menjadi 650 persen. Era 1950-an anggaran belanja negara mengalami defisit 10 persen sampai 30 persen dari total penerimaan dan naik di tahun 1960-an menjadi lebih dari 100 persen.²³

Parahnya keadaan ekonomi Indonesia di masa Orde Lama itu bisa dilihat pula pada pendapatan per kapita yang menurun sekitar 3,7 persen antara tahun 1961 dan 1965. Kalau pendapatan per kapita itu diukur dengan dolar AS, nilai rupiah terhadap dolar AS merosot dari Rp 186,67,- per dolar AS pada tahun 1961 menjadi Rp 14.083,- per dolar AS tahun 1965.²⁴ Persoalan ekonomi yang dihadapi Indonesia itu adalah akibat dari polarisasi masyarakat yang begitu jauh yang mengakibatkan hubungan-hubungan politik menjadi disosiatif, serta berlebuhnya kekuasaan politik mencampuri sektor

²² Lihat Margo Lyon, "Dasar-dasar Konflik di Pedesaan Jawa," dalam Sediono Tjondronegoro & Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah di Jawa* (Jakarta: Gramedia, 1984), hlm. 202-220.

²³ Hill, *op. cit.*, 1996, hlm. 2-3.

²⁴ Prawiro, *op. cit.*, 1998, hlm. 11.

ekonomi, sehingga manajemen yang rasional tak dapat diterapkan. Utang luar negeri tidak mampu dibayar, penerimaan ekspor jatuh ke tingkat yang hampir-hampir tidak dapat lagi mencukupi kebutuhan minimum negara. Di samping itu, pada waktu itu Indonesia sedang mengadakan konfrontasi dengan Malaysia serta upaya pembebasan Irian Barat. Biaya untuk konfrontasi dengan Malaysia saja telah menyerap sekitar 19 persen dari total pengeluaran pemerintah pada tahun 1965 sebagai tambahan atas anggaran rutin sektor pertahanan sebesar 21 persen.²⁵

Situasi politik di pertengahan tahun 1965 semakin panas dan mulai menunjukkan tanda-tanda akan terjadinya konflik terbuka, ditambah lagi dengan terjadinya krisis ekonomi yang begitu dalam. Pada akhirnya memang konflik itu terjadi, dan dari ketiga kekuatan politik utama Angkatan Darat dengan didukung oleh kelompok-kelompok agama dan organisasi-organisasi politik dan sosial, para mahasiswa dan kaum intelektual yang anti komunis dapat menguasai keadaan Indonesia yang sedang *chaos*. PKI dan organisasi massa pendukungnya dilumpuhkan dan kemudian diputuskan sebagai partai terlarang. Demikian juga dengan Presiden Sukarno beserta lingkaran terdekatnya, meskipun tidak diperlakukan seperti PKI, kekuatan politik dan pengaruhnya dieliminasi.

NEGARA MEMBANGUN EKONOMI

Dengan sedikit bercermin pada rezim Orde Lama yang dianggap menempatkan politik sebagai panglima, Orde Baru mengalihkan orientasi pembangunan ke bidang ekonomi. Namun komitmen Orde Baru untuk melaksanakan pembangunan ekonomi itu tidak didukung oleh ketersediaan dana dari dalam negeri. Di sinilah pertama-tama yang dilakukannya adalah mencari utang luar negeri dan mengundang modal asing dan upaya itu membuahkan hasil, sehingga kegiatan ekonomi mulai berdenyut. Ditambah lagi pada awal tahun 1970-an harga minyak di pasar internasional naik, terjadi *oil boom*, sehingga devisa yang diperoleh bisa menambah biaya

²⁵ Hill, *op. cit.*, 1996, hlm. 3.

pembangunan yang berasal dari utang luar negeri. Tak disangsikan memang pada akhirnya rezim Orde Baru dengan pembangunannya itu secara makro dan rata-rata telah dapat mendorong pertumbuhan ekonomi pada hampir semua sektor. Meskipun catatan statistik untuk keberhasilan tersebut cenderung dibesar-besarkan, tetap harus diakui terjadi pertumbuhan ekonomi dan dapat meningkatkan kemakmuran rata-rata warga masyarakat ketimbang periode Orde Lama.²⁶

Pada awal 1980-an harga minyak turun di pasar internasional, ini menyebabkan pemerintah kembali kekurangan dana untuk membiayai proyek-proyek pembangunannya. Dalam konteks inilah, di samping upaya memperbesar utang luar negeri dan menarik modal asing, pihak swasta mulai diberi peran. Tetapi nampaknya dorongan untuk melibatkan pihak swasta ini cenderung diskriminatif, lebih mengedepankan usaha-usaha swasta skala besar. Alasan dari kebijaksanaan itu bahwa usaha swasta besar dianggap lebih memiliki kemampuan untuk memproduksi barang dan jasa yang berorientasi ekspor (*export oriented*) dan mampu bersaing di pasar internasional, sehingga pertumbuhan ekonomi tinggi yang telah dicapai pada periode sebelumnya tetap dapat dipertahankan. Alasan lainnya kenapa usaha besar lebih didahulukan, karena dilandasi asumsi akan berlangsungnya *trickle down effect*, hasil dari pertumbuhan yang tinggi itu nantinya akan menetes ke usaha-usaha menengah dan kecil serta kepada masyarakat luas.

Melihat pada indikator-indikator makro ekonomi, keberhasilan yang dicapai antara tahun 1960-an hingga awal tahun 1990-an memang cukup mengagumkan. Misalnya, Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita riil naik lebih dari tiga kali lipat hanya dalam satu generasi, dan penurunan perekonomian pada paruh pertama 1960-an berhasil diatasi dengan pertumbuhan yang positif. Produksi beras meningkat dengan pesat, khususnya di Jawa, yang mencapai dua kali lipat, sehingga pada tahun 1984 tercapai swasembada. Sebagian besar keberhasilan dari peningkatan produksi beras berasal dari program

²⁶ Lihat J.A.C. Mackie, "Pertumbuhan Ekonomi di Kawasan Asean: Landasan Politik," dalam Helen Huhes (ed.), *Keberhasilan Industrialisasi di Asia Timur* (Jakarta: Gramedia, 1992), hlm. 441.

intensifikasi yang dapat menaikkan produksi 20 persen hingga 85 persen dari waktu sebelumnya. Peningkatan tersebut kemudian diikuti kenaikan hampir 50 persen konsumsi kalori harian rata-rata. Kemudian, melalui implementasi Program Keluarga Berencana (*Family Planning Program*) pertumbuhan penduduk juga dapat ditekan, sampai awal tahun 1990-an pertumbuhan penduduk turun mendekati 1 persen. Atas keberhasilan dalam program swasembada pangan dan Keluarga Berencana Presiden Soeharto menerima penghargaan internasional.²⁷

Tahun 1965 boleh dikatakan Indonesia hampir tidak mempunyai sektor industri modern, tapi seperempat abad kemudian kenaikan hasil industri menjadi 10 kali lipat atau lebih untuk semua sektor. *Output* per kapita untuk komoditi kebutuhan dasar sandang, umpamanya: tekstil, meningkat lebih dari 600 persen. Infrastruktur transportasi juga mengalami perubahan yang signifikan, khususnya jalan raya dan sektor penerbangan. Investasi juga mengalami kenaikan pesat hingga mencapai 30 persen dari PDB selama *oil boom* atau sama dengan empat kali lipat investasi di pertengahan tahun 1960-an. Perubahan perubahan yang terjadi selanjutnya semakin memantapkan kondisi perekonomian makro, inflasi dapat terkendali dengan tetap berada di bawah 10 persen.²⁸

Mengikuti pertumbuhan ekonomi terjadi perubahan struktural. Sumbangan sektor pertanian terhadap PDB mengalami penurunan kira-kira sepertiga dibandingkan dengan periode pertengahan tahun 1960-an. Sebaliknya, kontribusi sektor industri naik lebih dari tiga kali lipat hingga dapat menggantikan posisi sektor pertanian dalam nilai tambah di tahun 1991, walaupun tingkat penyerapan tenaga kerjanya tidak begitu signifikan. Meski industri manufaktur pernah didominasi industri pangan dan pengolahan karet, sektor-sektor itu mengalami penurunan kontribusi hingga kurang dari seperlima dari pangsa sebelumnya. Kemudian, perubahan-perubahan ekonomi itu mendorong pula perubahan bidang sosial. Jumlah penduduk miskin yang pada awal Pelita I (Pembangunan Lima Tahun Pertama) lebih

²⁷ Hill, *op. cit.*, 1996, hlm. 11.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 6.

dari 100 juta orang, pada akhir Pelita V tinggal 22,5 juta orang. Persentase penduduk yang tidak bersekolah menurun hingga sepertiga dari kondisi di tahun 1960-an, sementara jumlah penduduk yang berpendidikan tinggi naik dengan cepat.²⁹

Dari berbagai pertumbuhan sektor ekonomi selama lebih sepelempat abad itu tampak arah ekspansi PDB menunjukkan kenaikan 150 persen dari tahun 1969 sampai tahun 1992, atau ekuivalen dengan kenaikan sekitar 200 persen sepanjang masa Orde Baru. Pendapatan per kapita pada tahun 1982 menjadi 230 persen lebih tinggi dibandingkan pada tahun 1969. Pada Pelita I pendapatan per kapita adalah 400 dolar AS naik menjadi 1.200 dolar AS pada akhir Pelita VI. Karena itu, pada awal tahun 1990-an Indonesia telah melalui tiga tonggak dalam pembangunan ekonomi dan transformasi struktural, pertama, *output* manufaktur melampaui *output* pertanian; kedua, pangsa lapangan kerja dalam sektor pertanian merosot sampai di bawah 50 persen (meskipun angka absolutnya terus meningkat); dan ketiga, barang-barang olahan mencapai lebih dari setengah total produk yang diekspor.³⁰

Pada akhir tahun 1980-an Mackie dan Sjahrir mengobservasi kinerja perekonomian Indonesia dan menyimpulkan, bahwa pada perekonomian Indonesia sedang berlangsung kondisi yang mendekati *boom* di hampir semua sektor selama 1989. Manfaat yang diperoleh dari berbagai paket deregulasi selama 1986-1988, terutama dengan mengedepankan peran swasta, mulai kelihatan hasilnya. Produk-produk manufaktur dengan orientasi ekspor mencapai tingkat yang sebelumnya belum pernah ada, sistem perbankan berada dalam keadaan likuiditas yang terombang-ambing, panen di tahun 1989 sangat baik, sedangkan industri konstruksi mulai beroperasi dengan tingkat yang cukup baik. Sementara itu, rata-rata pertumbuhan per tahun dari tahun 1987 hingga 1992 mencapai 6,7% dan keadaan itu dapat dicapai tanpa peranan besar dari pendapatan minyak. Untuk pertama kalinya dalam sejarah, Indonesia menjadi eksportir industri yang signifikan, mengikuti tetangga-tetangganya di Asia Tenggara dan Timur. Selain

²⁹ *Ibid.*, hlm. 6.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 7.

itu, dalam periode tersebut berlangsung pula pertumbuhan kekuatan komersial dan independensi relatif sektor swasta, sedangkan peran BUMN (Badan Usaha Milik Negara) mulai menyusut. Dengan demikian, di sini pemerintah Indonesia telah membuktikan kapasitas dirinya untuk menjadi motor penggerak pertumbuhan dalam situasi ekonomi yang sedang tidak menguntungkan, terutama karena pendapatan minyak yang berkurang serta tingkat kompetisi yang sangat ketat dari negara-negara Asia lainnya.³¹

NEGARA MENGATUR POLITIK

Keberhasilan dalam pertumbuhan ekonomi itu dibarengi dengan situasi politik yang tidak banyak memberi kebebasan bagi warga masyarakat luas. Pergantian rezim pada tahun 1965-1966 bisa dikatakan sebagai suatu perubahan orientasi politik yang dramatis, dari doktrin retorika sosialis ala pemerintahan Sukarno ke ideologi Orde Baru yang pro kapitalis di bawah kekuasaan Suharto. Kemunculan Orde Baru pada awalnya memberikan pengharapan dari sistem yang otoriter pada masa Demokrasi Terpimpin ke sistem yang lebih demokratis. Ternyata pergantian itu tidak banyak mendorong pada perubahan substansial dalam kehidupan politik. Kekuasaan lembaga kepresidenan tetap menjadi pusat dari seluruh proses politik yang berjalan di Indonesia, bahkan menjadi bertambah kuat dan besar karena langsung ditopang kekuatan militer dengan fungsinya menjaga kestabilan politik serta teknokrat dan birokrat sebagai pelaksana pembangunan ekonomi dan administrasi pemerintahan.³² Karena itu, sebenarnya Orde Baru bukanlah antesis dari sistem politik Orde Lama seperti diklaimnya semula. Ia hanya berlainan dalam kebijakan ekonomi, tetapi dalam kebijakan dan tindakan politik tidaklah berbeda, tetap otoriter, dan malah Orde Baru jauh lebih punya daya cipta untuk memperkua dan melanggengkan otoritarianismenya itu.

³¹ *Ibid.*, hlm. 25.

³² R. William Liddle, *Leadership and Culture in Indonesian Politics* (Sidney: Allen & Unwin, 1996), hlm. 18.

Sistem politik Orde Baru ditopang oleh tiga jajaran utama: presiden, angkatan bersenjata, dan birokrasi. Kekuasaan kepresidenan menempati puncak piramida dan merupakan *primus inter pares* bagi lembaga-lembaga tinggi negara lainnya seperti DPR (Dewan Perwakilan Rakyat, MA (Mahkamah Agung), dan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Dalam hal ini kekuasaan presiden sangat menentukan dalam mengontrol rekrutmen politik untuk berbagai jabatan lembaga negara. Juga memiliki sejumlah *financial resource* yang tidak dimiliki oleh lembaga tinggi negara lain, termasuk otoritas untuk mendistribusikan dana pembangunan nasional. Itu dapat dilihat dari adanya sejumlah biaya pembangunan langsung dari lembaga kepresidenan seperti dana Inpres (Instruksi Presiden) untuk Kabupaten/Kotamadya, pembangunan desa, kesehatan, Sekolah Dasar, penghijauan. Angkatan Bersenjata berperan sebagai stabilisator dan dinamisator politik, dan terutama mengamankan pelaksanaan agenda-agenda yang telah dirumuskan lembaga kepresidenan, bahkan prevalensinya dapat ditemukan juga di bidang ekonomi, sosial-kemasyarakatan, termasuk di bidang olah raga dan kesenian. Sementara lembaga-lembaga birokrasi pemerintahan adalah pelaksana dari agenda-agenda politik, ekonomi, dan sosial-kebudayaan lembaga kepresidenan.³³

Dalam rangka memperoleh legitimasi dari lembaga perwakilan rakyat, partai politik yang digunakan rezim Orde Baru adalah Golongan Karya, yang dalam setiap pemilu, dilaksanakan sejak tahun 1972 sampai tahun 1997, selalu memenangkan suara mayoritas, sehingga ia menjadi partai politik hegemonik, meskipun kemenangannya itu penuh dengan catatan penyimpangan. Melalui suara Golkar inilah rezim Orde Baru mendapatkan pengesahan wakil-wakil rakyat untuk mengimplementasikan berbagai kebijaksanaannya. Lembaga-lembaga politik dan sosial lain seperti partai politik, organisasi massa, media massa dikontrol dengan ketat dan mereka semua harus dapat menempatkan diri dalam konteks interaksi di antara ketiga institusi utama tersebut, bahkan sebagian besar di antaranya dapat dikooptasi dan disubordinasikan sekedar menjadi instrumen penopang bagi

³³ Lihat Afan Gafar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 38-39.

pilar politik Orde Baru.³⁴ Dengan berbagai jalinan kombinasi antara lembaga-lembaga kenegaraan, kepolitikan, dan kemasyarakatan dengan lembaga kepresidenan sebagai pusat kekuasaannya, posisi masyarakat kebanyakan dengan sendirinya sangat lemah. Meskipun perangkat, aparat, dan institusi negara mengembangkan citra diri mereka sebagai kelompok yang *benevolence*, pola hubungan yang bersifat *benevolence-obedience* itu lebih menunjukkan ciri hubungan dominasi negara atas masyarakat, katakanlah masyarakat berada di bawah subordinasi negara.

Memang secara formalitas terlihat ada lembaga-lembaga yang mewadahi pengelompokan dan penggolongan masyarakat, baik dalam bentuk organisasi sosial, ekonomi, dan politik, tetapi institusi-institusi itu bercorak korporatis, bersifat tunggal dan seragam. Misalnya organisasi untuk para pemuda/i diwadahi dalam KNPI (Komite Nasional Pemuda Indonesia), untuk petani dan nelayan diwadahi dalam HKTI, HNSI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia/Himpunan Nelayar Seluruh Indonesia), untuk pegawai negeri ada Korpri (Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia), untuk perempuan umumnya diwadahi dalam PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), Kadin (Kamardagang dan Industri) untuk para pengusaha, dan bentuk-bentuk organisasi korporatis lainnya. Di samping itu, pimpinan organisasi organisasi tersebut harus melalui penyaringan yang ketat dari aparat aparat militer dan birokrasi. Kesemua pengendalian itu diarahkan agar tidak terjadi pertentangan antar kelompok kepentingan serta terciptanya keselarasan dan kerja sama antara negara dan masyarakat atau lebih tepat supaya masyarakat tetap berada di bawah pengawas negara.

Dengan demikian, bagi negara Orde Baru siapa pun harus tunduk dan di bawah kendalinya. Sedikit saja reaksi atau sikap yang berbeda dari masyarakat akan dengan segera diredam. Masyarakat dilihat sebagai kekuatan yang akan senantiasa mengganggu eksistensi negara, karena itu perlu diwaspadai dan diawasi seketat mungkin. Dengan sendirinya, pluralitas dilarang dan solidaritas horisontal antar kelompok masyarakat disingkirkan, yang diperbolehkan adalah

³⁴ *Ibid.*, hlm. 37-39.

solidaritas vertikal, yaitu kesetiaan kepada negara. Negara adalah kepala keluarga, dan sebagai kepala keluarga imbauan, nasihat, dan petunjuknya adalah hukum yang mesti dituruti, tidak boleh ada yang membangkang. Rezim Orde Baru mempersepsi kemajemukan masyarakat sebagai persoalan besar dalam proses integrasi nasional dan karenanya perlu dieliminasi. Hetoregenitas dilihat sebagai gangguan pada stabilitas politik dan pembangunan ekonomi, dan oleh sebab itu mesti dikurangi sedemikian rupa. Perbedaan tak bisa diterima, semua kelompok harus memiliki kerangka berpikir dan berperilaku yang sama demi menjaga persatuan dan kesatuan.

POTENSI - POTENSI KRISIS EKONOMI

Dari berbagai keberhasilan pembangunan ekonomi yang berlangsung di bawah rezim Orde Baru, bila ditelaah sebenarnya di dalamnya banyak menyimpan masalah yang kritis. Persoalan-persoalan itu muncul dari konsep dan kebijaksanaan pembangunan itu sendiri, bukan sekedar efek samping (*side effect*), yang sampai pertengahan tahun 1990-an terasa tidak ada upaya sungguh-sungguh untuk mengoreksinya.

Terutama dalam kaitannya dengan sumber pembiayaan pembangunan ekonomi, sebenarnya sudah cukup lama para pakar dan pengamat ekonomi, salah satunya Soemitro Djojohadikoesoemo, mengisyaratkan agar pemerintah mulai mengurangi ketergantungannya pada utang luar negeri. Alasannya, meskipun utang luar negeri berbunga rendah dan berjangka panjang serta pemerintah selalu menepati ketentuan waktu pembayaran cicilan dan bunganya, bebannya begitu besar. Memang secara teoritis-normatif utang luar negeri tersebut diperlakukan sebagai pelengkap dalam pembiayaan pembangunan ekonomi.³⁵ Namun demikian, terlepas dari ukuran kuantitatif berapa besar kontribusi utang luar negeri pada anggaran pembangunan ekonomi, yang pasti sejak tahun 1966 secara kumulatif utang luar negeri Indonesia terus bertambah besar, bukannya malah berkurang.

³⁵ *Kompas*, 22 Juni 1996.

Sampai tahun 1997 jumlahnya sudah mencapai di atas 100 miliar dolar AS. Dengan jumlah utang sebesar itu, bersama-sama Brazil dan Meksiko, Indonesia menjadi negara dengan utang luar negeri terbesar di dunia. Indikatornya adalah *Debt Service Ratio* (DSR) yang maksimalnya adalah 20%, tapi DSR Indonesia sudah jauh di atas 30%. Ini berarti membengkaknya defisit transaksi berjalan karena keharusan membayar cicilan dan bunga utang. Bila melihat pada APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara), anggaran itu nampak berimbang, tetapi sebenarnya secara keseluruhan, yaitu anggaran pembangunan digabung dengan anggaran rutin, selalu defisit. Defisit inilah yang kemudian ditutup terus menerus dengan utang luar negeri.³⁶

Mulai pertengahan tahun 1980-an lokomotif pembangunan Indonesia memang tidak lagi melulu dipegang negara, swasta juga mulai memegang peranan penting. Umpama saja dalam peran perbankan di tingkat nasional, dahulu peran bank-bank BUMN (Badan Usaha Milik Negara) pernah mencapai 90 persen. Tetapi sampai bulan Maret 1997, kredit perbankan yang diberikan bank-bank BUMN sebesar Rp 110,9 triliun, sementara yang diberikan bank-bank swasta nasional sebesar Rp 159,249 triliun atau 59 persen dari total kredit. Pihak swasta juga kian berperan besar dalam ekspor, dahulu ekspor yang dominan hanya minyak dan gas bumi yang dikelola negara. Sampai tahun 1997 ekspor non-migas yang porsi terbesarnya dipegang swasta sudah mencapai 75,87 persen, sedangkan minyak dan gas hanya 2,2 persen. Namun demikian, kapital perusahaan-perusahaan swasta dalam rangka melakukan ekspansi usaha mereka juga dimotori utang bahkan utang luar negerinya telah melebihi utang luar negeri pemerintah, yaitu mencapai sekitar 62 persen.³⁷

Sejak awal 1990-an khususnya persoalan utang swasta sudah muncul ke permukaan dan banyak diberitakan media, yaitu yang berkaitan dengan masalah kredit macet. Pada bulan Februari 1994 Menteri Keuangan, Mar'ie Muhammad, memberitahu DPR bahwa per Oktober 1993 jumlah kredit macet secara nasional, yaitu bank

³⁶ Kwiek Kian Gie, *Gonjang-ganjing Ekonomi Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1998), hlm. 88.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 165.

BUMN dengan semua bank swasta, sudah mencapai 15,8 persen dari semua kredit yang beredar, sedangkan khusus untuk bank-bank BUMN saja kredit macet itu mencapai 21,2 persen.³⁸ Itu baru yang tercatat, dan seperti kita ketahui bahwa catatan statistik pemerintah kerap kali jauh dari akurat, entah karena adanya kepentingan tertentu untuk menutup-nutupinya atau karena metode pencatatannya yang memang tidak sistematis, diperkirakan kredit macet yang sebenarnya jauh lebih besar dari jumlah yang disebutkan.

Deregulasi perbankan tahun 1988 yang memperlonggar persyaratan pendirian bank adalah salah satu penyebab dari persoalan kredit macet tersebut. Kebijakan deregulasi yang memperlonggar pendirian bank yang dikenal dengan istilah Pakto 1988 itu betul-betul direspons pihak swasta dengan sangat antusias, banyak bank baru didirikan atau memperluas cakupan wilayah kegiatan bank yang sudah ada sampai ke kota-kota kecil setingkat kabupaten. Bank-bank tersebut secara jor-joran menarik para penabung dan deposan agar mau menyimpan uang dan sebaliknya mempermudah prosedur peminjaman dengan memberikan bunga kredit yang rendah untuk para debitur. Kompetisi antar bank yang cenderung berpola *free fight liberalism* itu ditangkap para pengusaha, termasuk oleh banyak pengusaha karbitan yang tidak memiliki pengalaman sama sekali sebelumnya atau para pengusaha yang tidak memiliki jiwa *entrepreneur*. Para pengusaha karbitan tersebut adalah para spekulan yang sekedar mencari keuntungan dari adanya persaingan yang begitu keras antar bank. Dengan berbagai cara para pengusaha melakukan manipulasi, sampai-sampai proyek-proyek yang dibangunnya dibiayai kredit bank 100%, jadi mereka itu tanpa mengeluarkan kapital sepeser pun, bahkan proyek mereka itu di *mark-up* juga.

Sudah tentu penguasaha-pengusaha yang mengail di air keruh tersebut dalam mengembangkan proyek-proyek mereka sama sekali tidak memperhatikan studi-studi kelayakan (*feasibility studies*), termasuk bagaimana peluang pasarnya. Tidak juga dilandasi oleh manajemen keuangan perusahaan yang dikelola secara profesional dan sudah pasti pula tidak memiliki *accountability*, padahal uang

³⁸ *Ibid.*, hlm. 73.

yang mereka pinjam itu milik publik. Permainan para pengusaha yang seperti itu sebenarnya dimungkinkan juga karena adanya kolusi dengan staf-staf perbankan sendiri, terutama di sini karena mekanisme pengawasan, baik internal maupun eksternal, sangat lemah, banyak bank yang memberikan kredit melebihi ketentuan yang berlaku. Kasus kredit macet yang sangat besar dari Golden Key Group, milik Edi Tansil, dan kasus Kanindotex, milik Robby Tjahjadi, yang cara perolehan kredit mereka diketahui tidak wajar, mulai terbongkar awal tahun 1990-an.

Kemudian menyusul tanda-tanda kredit macet yang berasal dari para pengembang (*developer*) yang bergerak di sektor bangunan, yang proyek-proyek mereka banyak yang tidak terserap pasar.³⁹ Malah para pengembang inilah yang kemudian dituduh sebagai ‘biang keladi’ dari jatuhnya nilai rupiah. Sebagian di antara pengembang dalam usaha memperoleh dana untuk pembangunan proyeknya mendapatkan kredit dari luar negeri dalam bentuk dolar dan berjangka pendek, tetapi investasi yang mereka lakukan adalah dalam bentuk rupiah dan berjangka panjang. Di sinilah mulai muncul persoalan, karena daya serap pasar untuk sektor konstruksi cukup rendah, sementara bunga dan cicilan utang dalam dolar harus tetap dibayar dan semakin mendekati jatuh tempo, maka tak terhindarkan lagi para pengembang ini memburu dolar secara besar-besaran untuk membayar utang mereka. Tampaknya yang terjadi adalah sebagian besar utang pengembang itu tidak terbayar dan akhirnya menjadi kredit macet. Dari masalah ini terlihat adanya tanda-tanda kurs rupiah mulai melemah. Kelihatannya mungkin di antara sekian pengembang, banyak yang lebih pas untuk dikategorikan sebagai spekulan daripada pengusaha yang sesungguhnya.

Juga dalam hal ini terlihat kental sekali adanya kolusi antara para pengembang dengan birokrasi pemerintahan, terutama dalam hal perolehan kredit melalui bank-bank BUMN serta untuk perolehan tanah dan izin pendirian bangunan.

Sudah dapat dipastikan bahwa kredit-kredit macet mengakibatkan terganggunya likuidasi perbankan. Aliran uang masuk dari cicilan

³⁹ *Ibid.*, hlm 96-99.

dan bunga pinjaman tidak berjalan. Sementara itu bank sendiri melakukan transaksi antar bank (*interbank call money market*), ini pun akhirnya menjadi macet. Mulailah timbul bank-bank bermasalah dan sampai tahun 1998 bank-bank bermasalah yang kemudian dilikuidasi mencapai hampir 50 bank swasta dan yang diambil alih (*take over*) pemerintah sekitar 10 bank. Bahkan bank-bank BUMN pun terkena masalah kredit macet ini yang jumlahnya begitu besar, sehingga memerlukan suntikan modal dari pemerintah (rekapitalisasi).⁴⁰

Isyarat para pengamat ekonomi dan berita media massa yang mengungkapkan masalah kredit macet sejak satu dekade lalu itu tidak mendorong otoritas moneter segera mengambil tindakan. Instansi yang sebenarnya memiliki wewenang untuk mengatur masalah perbankan dan keuangan tersebut relatif pasif, padahal Presiden Suharto sendiri dalam pidatonya pada pembukaan Kongres Perbanas tanggal 25 Mei 1994 sudah meminta supaya Departemen Kehakiman, Kejaksaan Agung, Badan Pertanahan Nasional, Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara bersama-sama dengan otoritas moneter mencari cara penyelesaian hukum yang cepat dan adil guna menangani kasus-kasus kredit macet itu. Namun, permintaan presiden tersebut tidak digubris oleh lembaga-lembaga bersangkutan, sehingga masalahnya menjadi berlarut-larut. Ketidakacuhan dan sikap diam lembaga-lembaga pemerintah terkait itu berkaitan dengan dalih bahwa transparansi perbankan tidak bisa sembarangan dibuka, itu dilindungi undang-undang. Bila otoritas moneter membuka kasus-kasus kredit macet, diasumsikan bank-bank yang bermasalah akan bangkrut kena *rush*.⁴¹ Masalah otoritas moneter yang cenderung mendinginkan kasus kredit macet dan bank bermasalah, mungkin karena di antara bank dan para pengusaha yang tersangkut dalam masalah itu memiliki kaitan dengan beberapa pejabat tinggi, baik karena hubungan kerabat maupun karena kroni, sehingga tidak memiliki keberanian untuk membongkarnya.

Sektor industri yang sejak dua dekade lalu nampak tumbuh dan berkembang dengan mengesankan, ternyata juga tidak banyak memiliki

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 22-254.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 283-286.

landasan teknologi yang kuat. Umumnya industri-industri yang berkembang adalah industri perakitan (*assembling*), umpamanya pada industri mobil dan elektronika.⁴² Perangkat teknologi maupun bahan-bahan untuk pembuatan produknya sebagian besar didatangkan dari luar negeri. Perusahaan-perusahaan swasta besar jarang sekali yang memiliki Divisi Penelitian dan Pengembangan untuk menciptakan dan mengembangkan teknologi sendiri. Karena itu industriawan di Indonesia sesungguhnya lebih merujuk pada sebutan *broker*, bukan pencipta atau pengembang teknologi. Profesi mereka sebenarnya lebih menunjuk pada peran pedagang yang mengantari jual beli teknologi dan produk-produknya dengan konsumen dalam negeri Indonesia atau untuk diekspor kembali. Atau katakanlah mereka adalah tukang-tukang yang membeli komponen-komponen teknologi dari luar negeri untuk kemudian di pasang di dalam negeri, bahkan mereka itu sekaligus pula mendatangkan sebagian besar bahan baku dari luar negeri untuk produk-produk yang mereka rakit. Karena itu pula banyak produk-produk industri yang kandungan lokalnya minim sekali. Nampak di sini para pengusaha Indonesia ingin cari mudahnya saja. Termasuk dalam kasus ini beberapa komoditas pertanian yang sebenarnya bisa dikembangkan di Indonesia didatangkan pula dari luar negeri seperti jagung, kacang kedele, dan buah-buahan.⁴³

Tetapi pemerintah pun kelihatannya mendukung pada model industrialisasi yang seperti itu. Kurang sekali upaya pemerintah untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi perusahaan-perusahaan swasta dalam mengembangkan teknologi sendiri atau memakai bahan-bahan lokal bagi pembuatan produk-produk industri mereka, umpamanya dengan memberikan insentif tertentu seperti pengurangan pajak. Kalau kemudian ada perusahaan yang mencoba untuk mengembangkan teknologi sendiri dan memakai sebagian besar bahan-bahan lokal untuk produknya, perusahaan itu mengajukan proteksi yang sangat berlebihan, monopoli, termasuk

⁴² Lihat Ian Chalmers, *Konglomerasi dan Modal dalam Industri Otomotif Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1996).

⁴³ Lihar Richard Robison, "Pengembangan Industri dan Ekonomi-Politik Pengembangan Modal: Indonesia," dalam Ruth Mc Vey (ed.), *Kaum Kapitalis Asia Tenggara: Patronase Negara dan Rapuhnya Struktur Perusahaan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998), hlm. 107-110.

pembebasan pajak. Karena perusahaan yang meminta monopoli itu dimiliki oleh keluarga pejabat tinggi yang memegang kekuasaan, maka permohonan itu dikabulkan. Mungkin di sini kasus industri mobil Timor dan industri kimia Chandra Asri dapat mewakili gambaran dari ketidakkonsistenan kebijaksanaan industri pemerintah. Barangkali kebijakan yang kurang membuka peluang bagi perusahaan untuk mengembangkan teknologi dan memakai bahan-bahan dalam negeri atau memberikan proteksi yang berlebihan, menguntungkan kedua belah pihak, karena memungkinkan pihak swasta dan aparat pemerintah berkolusi. Ditambah lagi kedua belah pihak tidak perlu bersusah payah melakukan berbagai eksperimen yang memang memerlukan biaya besar dan membutuhkan waktu lama untuk memetik hasilnya.

Dalam konteks model industrialisasi yang demikian itulah, kenapa produk-produk industri Indonesia relatif mahal, karena perangkat teknologi dan bahan-bahan untuk pembuatan produknya sebagian besar diimpor. Banyak produk industri Indonesia yang tidak kompetitif dari segi harga, padahal kualitasnya juga belum begitu tinggi. Sementara itu, bila hendak menekan harga, para pengusaha akhirnya mengurangi salah satu ongkos faktor produksi, yaitu upah buruh. Inilah salah satu sebab kenapa upah buruh di Indonesia termasuk yang terendah di Asia Tenggara. Dan untuk masalah upah buruh yang rendah ini pemerintah secara tidak langsung mendukung para pengusaha, dengan alasan karena hal itu adalah salah satu komponen *comparative advantage* Indonesia.

Di samping itu, pembangunan ekonomi yang *bias* pada sektor industri itu menjadikan sektor ekonomi pertanian terabaikan dan walaupun dibangun hanya diupayakan untuk meningkatkan jumlah produksi dalam rangka swasembada pangan sambil sekaligus mengendalikan tingkat harga produknya. Ini dilandasi pemikiran bahwa komoditas pertanian adalah makanan pokok yang persediaanya harus selalu mencukupi serta harganya mesti terkendali, karena bila kedua hal itu tidak terpenuhi, maka proses industrialisasi akan terganggu. Karena itu, kebijaksanaan dalam pembangunan pertanian sifatnya subsistensi, hanya untuk mencukupi permintaan, yang komoditasnya dikendalikan dengan harga yang rendah

yang bisa dijangkau oleh semua lapisan masyarakat. Sudah tentu pembangunan yang seperti itu sangat merugikan petani; sebaliknya yang diuntungkan adalah lapisan menengah perkotaan, karena untuk memperoleh pangan mereka tidak harus mengeluarkan uang dalam jumlah besar dari pendapatan yang mereka terima. Dalam konteks itulah, model pembangunan ekonomi yang demikian itu cenderung semakin memperlebar kesenjangan antar sektor dan antar lapisan masyarakat.

KRISIS TERSEMBUNYI YANG MELEDAK

Memasuki tahun 1998 Indonesia tengah bersiap-siap untuk menghadapi pemilihan presiden baru. Tetapi untuk kali ini, pemilihan itu dilakukan dalam situasi krisis ekonomi dan diikuti pula dengan gejolak masyarakat yang secara kuat menekan pemerintah untuk tidak memilih presiden yang itu-itu juga serta melakukan reformasi pada sistem politik yang tidak demokratis. Namun demikian, nampaknya pemerintah belum mau mendengar tuntutan yang mulai disuarakan secara keras oleh berbagai komponen masyarakat tersebut. Dalam konteks tidak adanya respons pemerintah atas tekanan masyarakat itu, ketidakpastian dan resiko dari situasi politik Indonesia menjadi semakin besar, dan pada akhirnya kekhawatiran masyarakat tentang masa depan situasi politik Indonesia mungkin menjadi terbawa dalam perilaku ekonomi mereka.⁴⁴ Situasi politik yang demikian labil itu merupakan peluang besar bagi *fund managers* dan spekulator untuk mempermainkan uang rupiah. Di situ mereka bermain tidak hanya memakai isu-isu ekonomi untuk menggoyang rupiah, mereka juga sangat pintar menyiasati berbagai rumor dan isu perkembangan politik Indonesia dalam rangka mencari celah terbuka untuk menembak jatuh mata uang rupiah.⁴⁵

Meski mungkin pada awalnya gejolak moneter itu merupakan imbasan dari krisis moneter yang terjadi di beberapa negara tetangga persistensi gejolak ini pada bulan-bulan selanjutnya tampaknya lebih

⁴⁴ Prawiro, *op. cit.*, 1998, hlm. 492.

⁴⁵ Lihat Indra Ismawan, *Dimensi Krisis Ekonomi Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1998), hlm. ix.

banyak disebabkan oleh faktor internal yang ada di Indonesia sendiri. Kalau keadaan menjadi stabil kembali pada bulan Oktober 1997, hal itu akan dapat dikatakan sebagai contoh dari imbasan eksternal. Tetapi yang terjadi adalah ketika terkena “flu Asia” Indonesia malah menjadi sangat rentan terhadap kelemahan internal yang memang sudah ada, meskipun masih tersembunyi, saat perekonomian bertumbuh dengan pesat. Ini berarti bahwa sistem ekonomi Indonesia di masa Orde Baru di dalamnya sudah banyak mengandung persoalan, penuh dengan ketidakkonsistenan dan kontradiksi atau suatu bentuk krisis yang laten, yang akan manifes bila ada faktor pemicunya. Dalam konteks itulah, ketika gelombang krisis moneter menerpa Asia Timur dan Tenggara, karena sifat pertumbuhan ekonomi Indonesia tidak mempunyai landasan domestik yang kuat, tetapi lebih banyak tergantung pada kapital luar negeri, serta situasi politik yang tidak pasti dengan munculnya tuntutan masyarakat agar sistem politik direformasi, terpaan gelombang itu tidak bisa dibendung lagi, yang akhirnya memporakporandakan sistem perekonomian dan melengserkan pucuk pimpinan rezim Orde Baru.

Itu semua disebabkan model pembangunan yang dikembangkan rezim Orde Baru sejak awalnya sudah rawan, penuh dengan resiko. Ketergantungan pada kapital luar negeri, proses industrialisasi yang berbasis teknologi perakitan, dan pemihakan pada golongan ekonomi kuat dengan mengabaikan sektor ekonomi pedesaan dan golongan lemah, adalah faktor-faktor yang di dalamnya sudah melekat potensi krisis besar, terutama bila ekonomi regional atau dunia mengalami guncangan. Bila hampir selama tiga puluh tahun ekonomi Indonesiaa relatif stabil, katakanlah krisis yang laten itu tidak manifes, itu dimungkinkan karena ditopang oleh format politik yang otoriter. Format politik ini sangat memaksakan berlakunya mekanisme politik yang tidak memungkinkan adanya koreksi yang mendasar, baik melalui mekanisme internal maupun mekanisme eksternal, serta jauh dari menyantuni rakyat dan juga tidak peduli dengan masalah legitimasi. *Check and balance* antara masyarakat dan negara tidak ada, kedua belah pihak berada dalam hubungan yang timpang, negara mensubordinasi masyarakat.

Untuk sementara format politik yang demikian itu bisa dipahami karena kehidupan berbangsa dan bernegara pada periode akhir tahun 1960-an sedang berada dalam situasi *chaos*. Katakanlah itu merupakan suatu upaya konsolidasi dalam rangka mengeliminasi dan mengelol pertentangan yang terjadi, dengan menempatkan peran negara sebagai kekuatan pemersatu. Dengan kata lain, format politik tersebut pada mulanya merupakan tanggapan atas berlangsungnya konflik antar komponen-komponen kemasyarakatan dan di dalam lembaga-lembaga kenegaraan yang dianggap bisa menimbulkan disintegrasi negara-bangsa. Dengan demikian, format politik itu dibuat dalam keadaan darurat, dan karenanya sifatnya sementara, dengan tujuan utamanya adalah untuk menciptakan stabilitas sebagai prasyarat guna memulihkan krisis politik yang terjadi pada masa Orde Lama dan untuk melaksanakan pembangunan ekonomi yang terabaikan.⁴⁶

Namun demikian, dalam perjalanannya format politik yang darurat itu sama sekali tidak diubah, malah terus dipertahankan. Ia dilanggengkan dan bahkan lebih diperkuat lagi. Karena itu, rezim Orde Baru hanya bertolak belakang dengan rezim Orde Lama dalam hal kebijakan pembangunan ekonomi, tetapi dalam hal sistem dan kebijakan politik tetap otoriter. Rezim yang otoriter secara politik pasti akan represif dan secara ekonomi akan membuahakan praktek-praktek usaha yang koruptif, kolusif, monopolistik, tidak efisien dan mendistorsi pasar ekonomi. Di sinilah sebenarnya dengan penyelenggaraan negara yang birokratik dan sangat otoriter, rezim Orde Baru malah menciptakan "musuh-musuhnya" sendiri, yang bila menemukan momentumnya musuh-musuh itu akan muncul ke permukaan dan kemudian melakukan penentangan secara terbuka.

Dengan kata lain, strategi pembangunan ekonomi dan politik yang dikembangkan rezim Orde Baru sejak awalnya sudah berpotensi untuk memunculkan krisis besar, dan walaupun pertumbuhan ekonomi selama hampir tiga puluh tahun bisa bertahan, hal itu dimungkinkan karena dilakukannya tindakan-tindakan politik yang

⁴⁶ Lihat Mochtar Pabotinggi, "Dilema Legitimasi Orde Baru: Bayangan Krisis Politik dan Pemecahannya," dalam Syamsuddin Harris dan Riza Sihbudi (ed.), *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru* (Jakarta: Gramedia, 1995), hlm. 132.

represif. Tetapi semua itu ada batasnya, hanya tinggal menunggu waktu. Nah, ketika nilai uang beberapa negara di Asia Tenggara dan Timur terkena badai, dan kemudian mengimbas rupiah, itulah momentum yang memicu krisis laten dalam sistem ekonomi dan politik Indonesia menjadi terbuka dan kemudian meluas ke berbagai segi kehidupan bangsa.

REFORMASI EKONOMI DAN POLITIK ?

Sekarang ini kurs rupiah atas dolar AS tidak se-fluktuatif delapan tahun yang lalu dan mungkin sudah mendekati kestabilan. meski nilainya nampaknya tidak akan dapat kembali mendekati nilai seperti yang berlaku sebelum krisis. Sektor riil dan berbagai usaha jasa yang terhantam krisis juga terlihat telah mendekati kepulihan. Namun demikian, para investor, terutama investor asing, terlihat masih begitu hati-hati untuk menanamkan modal di berbagai wilayah pada usaha-usaha ekonomi yang dapat menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang besar, terutama karena persoalan keamanan dan birokratisme yang belum terkikis. Karena belum menunjukkan adanya perluasan dan penambahan kegiatan usaha-usaha ekonomi baru serta perbesaran skala usaha dari yang lama secara signifikan, menjadikan peluang dan kesempatan kerja belum terbuka lebar, sehingga pengangguran terbuka (*unemployment*) maupun yang terselubung (*underemployment*) jumlahnya tetap mencapai puluhan juta orang.

Di samping itu, beban ekonomi masyarakat, terutama untuk mereka yang berasal dari lapisan menengah ke bawah, juga nampaknya menjadi bertambah berat. Barang-barang konsumsi, apakah itu pangan, sandang, dan papan, serta sarana-sarana produksi apakah itu untuk sektor pertanian dan industri, harga-harganya terus melambung naik. Lalu, ditambah lagi barang-barang publik yang dikelola pemerintah, seperti listrik, air, telepon, gas, dan BBM (Bahan Bakar Minyak), juga tetap musti dibayar warga masyarakat dengan harga yang juga terus menerus meningkat, karena subsidi untuk barang-barang public tersebut terus menerus dikurangi pemerintah. Sektor pendidikan, terutama untuk tingkat sekolah menengah dan perguruan tinggi, dan bidang kesehatan, yang merupakan prasyarat dasar bagi peningkatan

kemampuan sumber daya manusia Indonesia, juga kian menjadi mahal akibat dari kedua sektor tersebut pengelolaannya cenderung diintegrasikan ke dalam mekanisme ekonomi pasar, sehingga semakin sulit untuk bisa dijangkau warga masyarakat kebanyakan.

Pemerintahan baru yang kini memegang tampuk kekuasaan nampaknya juga kian banyak membebani warga masyarakat dengan pajak, retribusi, dan berbagai pungutan lainnya. Sementara alokasi anggaran untuk pembangunan ekonomi prosentasenya malah berkurang ketimbang di masa Orde Baru. Kini Anggaran Belanja negara lebih banyak dialokasikan untuk pembiayaan rutin pemerintahan dan institusi-institusi kenegaraan lainnya, seperti untuk berbagai kegiatan legislatif dan pembentukan dan aktivitas berbagai komisi yang memakan ongkos yang juga besar. Otonomi Daerah yang diberlakukan lebih dari delapan tahun lalu terlihat juga bukannya memberi peluang pada warga masyarakat untuk bisa mempermudah akses dan kontrol umpamanya pada lapangan-lapangan pekerjaan, pendidikan, dan kesehatan, malah pemerintah daerah ini dengan kewenangan yang demikian besar yang dimilikinya telah menambah beban ekonomi warga masyarakat dengan berbagai pungutan, dengan alasan untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sementara anggaran belanja pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat cukup terbatas. Berbagai Perda (Peraturan Daerah) telah ditelorkan oleh banyak pemerintah daerah dan legislatifnya yang di dalamnya berisikan berbagai aturan, berupa beberapa pungutan rutin ataupun yang tidak, yang harus dipenuhi oleh para pengusaha dan penanam modal. Bagaimanapun Perda-Perda yang demikian itu cukup menghambat pada perluasan dunia usaha ekonomi dan penyerapan tenaga kerja. Bahkan ada di beberapa daerah yang mewajibkan Rumah Sakit milik dan langsung dikelola Pemerintah Daerah memberikan kontribusi pendapatan tahunan untuk Pendapatan Asli Daerah. Sudah tentu kewajiban tersebut menjadikan rumah sakit dikelola dengan pola seperti dunia usaha swasta.

Komitmen dan janji rezim reformasi untuk memberantas KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), nampaknya masih banyak yang sebatas retorika politik, bukan kemauan politik yang kemudian diwujudkan, terutama di daerah-daerah. Malah kelihatannya KKN ini

semakin meluas dan melibatkan hampir banyak aparat pemerintahan dan institusi-institusi kenegaraan, termasuk institusi legislatif. Memang sejak lima tahun yang lalu, di masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY), ada sedikit upaya-upaya untuk pemberantasan korupsi ini, terutama pada tingkat pusat yang dimotori oleh KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), meski ada tuduhan-tuduhan secara politik bahwa tindakan hukum atas para koruptor besar, baik pejabat di lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif, bersifat tebang pilih, katakanlah tindakan tersebut bersifat diskriminatif. Bahkan di masa akhir pemerintahan SBY yang pertama dan awal pemerintahannya yang kedua, menjelang akhir tahun 2009, KPK yang mulai unjuk gigi dan memulai bertindak tanpa pandang bulu dalam upaya pemberantasan korupsi mulai diganggu dengan berbagai tuduhan bahwa beberapa anggota dan aparatnya terlibat dalam tindakan kriminal dan penerimaan penyuapan.

Meski kemudian tuduhan atas anggota-anggota KPK itu dianggap tidak benar, tidak tersedia cukup bukti, sedikit banyak menunjukkan bahwa persoalan pemberantasan korupsi di Indonesia hingga kini masih sulit untuk direalisasikan, banyak menghadapi tantangan yang berasal dari pejabat-pejabat dan institusi-institusi kenegaraan itu sendiri. Ditambah lagi sinyalemen korupsi pada kasus penyalangan untuk Bank Century sebesar 6,7 triliun Rupiah, yang sekarang ini melalui Panitia Khusus DPR sedang diselidiki, yang dianggap melibatkan Kementrian Keuangan dan Bank Indonesia. Beberapa kalangan melihat bahwa kasus Bank Century ini adalah suatu penyalahgunaan wewenang dan jabatan, ada muatan korupsinya, tetapi kemungkinan untuk penyelesaiannya dalam waktu dekat akan sangat sulit, karena langsung melibatkan pejabat-pejabat tinggi dan tertinggi negara yang memiliki kekuasaan dan otoritas besar.

Demikian juga dengan masalah keamanan, kini yang terlihat dan dirasakan warga masyarakat adalah meningkatnya jumlah dan berbagai tindak kriminalitas, dan karena aparat keamanan, kepolisian yang merupakan bagian dari lembaga negara, cukup terbatas dalam melakukan pencegahan dan upaya tindakan hukum, akhirnya banyak warga masyarakat melakukan aksi "main hakim sendiri" untuk memmanifestasikan rasa kekesalan dan ketakutan mereka. Kesenjangan

sosial dan ekonomi adalah salah satu pemicu cukup besar dari meningkatnya tindakan kriminalitas yang dilakukan sebagian warga masyarakat ini. Disini lembaga-lembaga negara di daerah maupun di pusat lebih bertindak pada upaya tindakan hukumnya, bukan pada pencegahan akar permasalahannya, seperti mengurangi kesenjangan sosial dan ekonomi tersebut, umpamanya dengan mendorong dan memfasilitasi pembukaan dan perluasan peluang usaha dan kesempatan kerja bagi warga masyarakat luas.

Pemerintahan baru ini nampaknya sedang mencoba mengerem peran negara dalam memotori pembangunan ekonomi. Pertumbuhan dan perkembangan ekonomi Indonesia mulai lebih banyak ditumpukan pada mekanisme pasar, bahkan pada tingkat pasar global, sementara negara mencoba berdiri sebagai "wasit". Namun demikian, bila diamati dengan seksama upaya itu berjalan tersendat-sendat, untuk tidak mengatakan mengalami kemacetan, tekanan berbagai komponen masyarakat, umpamanya melalui unjuk rasa, yang merasa dirugikan dengan diberlakukannya mekanisme pasar kerap terjadi. Mungkin munculnya gejolak-gejolak masyarakat yang menentang pemberlakuan mekanisme pasar itu, dikarenakan mereka belum memiliki kesiapan, dan memang tidak dipersiapkan pemerintah sebelumnya, untuk masuk ke dalamnya, apalagi pasar global yang sangat kompetitif, yang memerlukan prasyarat-prasyarat sumber daya manusia yang tangguh dan profesional, dan produk-produk yang akan dijual di pasar itu bermutu tinggi tetapi dengan harga yang bersaing.

Di samping itu, masyarakat juga melihat bahwa birokrasi pemerintahan belum bersih (*clean government*), masih banyak aparatur pemerintah yang terlibat dalam tindakan korupsi dan melakukan pungutan yang legal dan ilegal, serta belum mencirikan cara penyelenggaraan negara yang baik (*good governance*), seperti transparansi serta pelayanan birokrasi yang tidak kaku dan berbelit-belit. Bisakah pasar tidak mengalami distorsi dan berlaku adil bila "wasit", dalam hal ini negara dengan aparat pemerintahannya, tidak bersih dan dalam mengelola negara masih memperlihatkan kinerja yang belum terbuka dan akuntabel? Etiskah negara mengurangi campur tangan pengelolaan kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat,

sementara masyarakat sendiri sedang terpuruk, dan sesungguhnya krisis yang menghantam masyarakat tersebut salah satunya bersumber dari perilaku negara sendiri yang dalam melakukan pembangunan ekonomi bertindak diskriminatif dan format politik yang dikembangkan pada awalnya menutup ruang partisipasi publik?

Memang sekarang ini nampak ada ruang keterbukaan politik yang cukup besar, tapi itu baru pada tingkat retorika dan wacana. Tetapi pada tingkat praktiknya, apa yang disebut partisipasi masyarakat belum sepenuhnya terwujudkan. Lembaga-lembaga negara hingga kini masih belum begitu transparan dalam pengambilan keputusan dan masih sangat kurang membuka akses dan kontrol untuk masyarakat untuk bisa melihat, dan malah mungkin terlibat, dalam pengambilan keputusan tersebut. Reformasi memang telah membuka ruang politik pada tingkat masyarakat, tetapi pada tingkat lembaga-lembaga kenegaraan belum sampai sejauh itu. Lembaga-lembaga negara nampaknya masih terjebak atau berada di dalam birokratisme yang berlebih dan memang sikap birokratisme itu dijaga sedemikian rupa, karena melalui itu kekuasaan dan otoritas besar negara tetap dapat dilanggengkan.

Mungkin kini bisa dikatakan, bahwa negara Otoritarianisme-Birokratik Orde Baru sudah runtuh! Dan pemerintahan pasca Orde Baru sekarang ini sedang mencoba untuk berpegang pada apa yang disebut penyelenggaraan negara yang demokratis. Tetapi nampaknya ada yang perlu dicatat di sini, seperti yang dikatakan oleh Jürgen Habermas, demokrasi yang selama ini berlangsung lebih bersifat formal dan prosedural. Artinya, penyelenggaraan hidup bernegara hanya dilaksanakan oleh lembaga-lembaga formal kenegaraan, yang isinya menunjuk pada aturan-aturan mengenai relasi antara lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan instansi-instansi pemerintahan lainnya, tanpa ada keterlibatan dari institusi-institusi kemasyarakatan.

Demokrasi yang demikian itu sangat tidak mencukupi, karena yang disebut wakil tidak selalu sejalan dan bahkan bisa bertentangan dengan yang diwakilinya. Sementara itu, negara-negara di Asia yang sedang mencoba membangun proses demokrasi, terjebak pada model demokrasi prosedural yang konvensional ini yang masih menutup

partisipasi kelompok-kelompok masyarakat dalam penyelenggaraan negara, sehingga apa yang disebut kedaulatan rakyat adalah semu, sementara realitas politiknya kedaulatan itu sebagian besar berada di tangan dan dilaksanakan lembaga-lembaga kenegaraan.⁴⁷ Atau kalau menurut Anthony Giddens, proses dan mekanisme demokrasi yang konvensional itu masih jauh dari demokrasi yang partisipatif, kekuasaan eksekutif dan parlemen dalam mengambil porsi kedaulatan rakyat begitu besar melalui otoritas yang dimilikinya dalam pembuatan dan implementasi undang-undang, sementara undang-undang yang mereka bangun diorientasikan untuk kepentingan melindungi posisi mereka dari kontrol masyarakat. Memang secara hukum formal institusi-institusi negara itu memiliki legitimasi dan dalam upaya untuk mengendalikan masyarakat tidak lagi memakai tindakan-tindakan represif dan koersif, tetapi bagaimana dengan legitimasi sosiologisnya bila institusi-institusi negara itu tidak selalu mencerminkan keterwakilan seluruh warga negara?⁴⁸

Diktum sosiologi menyebutkan, bahwa satu atau lebih institusi yang tadinya dianggap mewakili satu atau beberapa kelompok atau golongan atau umumnya masyarakat, dalam perjalanan tugasnya dapat "terlepas" dari mereka yang diwakilinya. Institusi itu akan mengembangkan kebutuhan dan kepentingannya sendiri, yang bisa saja berbeda dengan yang diwakilinya. Secara empiris di masa rezim reformasi ini sudah banyak bukti bahwa keputusan pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat di daerah maupun pusat tidak terkait atau mencerminkan kepentingan dan kebutuhan yang mereka wakili, sebaliknya malah keputusan yang keluar itu banyak membebani dan menutup ruang partisipasi masyarakat, terutama dalam konteks pengambilan keputusan yang terkait dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Bila mengamati arah pembentukan format politik pada rezim reformasi sekarang ini nampak lebih memihak pada penguatan lembaga-lembaga kenegaraan, sedangkan lembaga-lembaga kemasyarakatan

⁴⁷ Lihat Francisco Budi Hardiman, "Habermas tentang Demokrasi Asia: Sebuah Wawancara," dalam *Kalam*, No. 17, 2001, hlm. 45-54.

⁴⁸ Lihat Anthony Giddens, *Jalan Ketiga; Pembaharuan Demokrasi Sosial* (Jakarta: Gramedia, 1999), hlm.82-89.a

belum banyak mempunyai kekuatan untuk mengontrol lembaga-lembaga kenegaraan itu. Dengan kata lain, demokrasi yang sedang dibentuk di Indonesia sekarang ini belum menunjuk pada ciri demokrasi yang partisipatif, yang memperlihatkan adanya kendali yang kuat atas peran lembaga-lembaga kenegaraan oleh lembaga-lembaga kemasyarakatan. Dalam demokrasi yang partisipatif, bukan demokrasi yang formal seperti kini berlangsung, ada hubungan-hubungan relasional yang sejajar yang saling mengendalikan antara lembaga-lembaga kemasyarakatan (*civil societies*) dan lembaga-lembaga kenegaraan.

Untuk itulah, karena proses demokratisasi yang kini sedang berlangsung lebih bercorak prosedural-formal, sehingga keterlibatan masyarakat yang lebih luas belum terakomodasi dan terartikulasikan, terutama dalam konteks pengambilan keputusan yang akan berdampak pada kehidupan publik. Belum banyak mengarah pada proses demokratisasi yang partisipatif, diperlukan mekanisme dan prosedur yang memungkinkan adanya akses dan kontrol dari komponen-komponen masyarakat pada pengambilan keputusan lembaga-lembaga negara. Jangan sampai keputusan itu hanya melibatkan pihak eksekutif dan legislatif. Untuk itu, dibutuhkan suatu undang-undang atau peraturan pemerintah yang juga ada di pemerintahan daerah tentang partisipasi masyarakat, yang bukan hanya sebatas menampung aspirasi, tetapi juga komponen-komponen masyarakat itu bisa terlibat dalam praktek-praktek pengambilan keputusan yang penting.

PARA PENULIS

AZIKIN SOLTHAN. Kepala Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan 2009 sampai dengan sekarang.

BUDI RAJAB. Staf Pengajar Jurusan Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran, Bandung.

EVAN A LAKSMANA. Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

FAJAR B HIRAWAN. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSI Jakarta.

GREGORIUS SAHDAN. Staf Pengajar pada Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa, APMD, Yogyakarta.

M SUDIBJO. Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

PANDE RADJA SILALAH. Peneliti Senior CSIS, Jakarta.

TRI PRANADJI. Ahli Peneliti Utama pada Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Departemen Pertanian dan Tenaga Ahli Departemen Dalam Negeri untuk Undang-undang Politik dan Organisasi Kemasyarakatan.

WIDDI MUGIJAYANI. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSI Jakarta.

The Indonesian Quarterly

Fourth Quarter 2009

Vol. 37 No. 4



Indonesia and the Global Financial Crisis

Cyrillus Harinowo Reza Siregar and Willeam Wiranto

Teguh Y Wicaksono and Raymond Atje

Economic Reform and Institutions in Indonesia

Hal Hill and Chris Manning

Maria Monica Wihardja

Gender and Regional Trade Liberalization

Alexander C. Chandra

Review of Developments

Fajar B. Hirawan and Widdi Mugijayani

Evan A. Laksmiana

Centre for Strategic and International Studies